UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

L'ASSISTANCE PUBLIQUE A L'ENFANCE

LES ENFANTS ABANDONNÉS

PAR

JACQUES DEHAUSSY

DOCTEUR EN DROIT

LICENCIÉ ET DIPLOMÉ D'ÉTUDES SUPÉRIEURES DE PHILOSOPHIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 29 mai 1948

MEMBRES DU JURY :

Président : M. le Professeur ROLLAND

Suffragants : MM. les Professeurs WALINE et ROUSSEAU

MONTÉVRAIN

TYPOGRAPHIE DE L'ÉCOLE D'ALEMBERT

1951

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543514_0055

UNIVERSITE DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

L'ASSISTANCE PUBLIQUE A L'ENFANCE

LES ENFANTS ABANDONNÉS

PAR

JACQUES DEHAUSSY

DOCTEUR EN DROIT

LICENCIÉ ET DIPLOMÉ D'ÉTUDES SUPÉRIEURES DE PHILOSOPHIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 29 mai 1948

MEMBRES DU JURY :

Président : M. le Professeur ROLLAND

Suffragants : MM. les Professeurs WALINE et ROUSSEAU

MONTÉVRAIN

TYPOGRAPHIE DE L'ÉCOLE D'ALEMBERT

1951

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PRÉFACE

Le livre de M. Dehaussy est consacré à une catégorie spéciale des enfants assistés visés par la loi du 15 avril 1943, celle des enfants trouvés et abandonnés. M. Dehaussy précise, dès le début, qu'il entend par là ceux dont les parents se déchargent sur la collectivité de leur devoir d'entretien et d'éducation, en d'autres termes, des enfants victimes d'un abandon matériel volontaire et définitif. Le sort de ces enfants mérite une particulière attention. Les plus élémentaires sentiments de pitié, de charité mutuelle et de justice sociale commandent de les recueillir, de les élever, de les mettre à même d'exercer des activités, de jouer pleinement, dans la vie sociale, le rôle correspondant à leurs aptitudes. Les initiatives privées ont ici leur place qui ne saurait être niée ou négligée. Mais elles ne suffisent pas. A l'autorité publique, il appartient d'intervenir en créant, en organisant et en assurant le fonctionnement des services publics nécessaires. Devant le législateur se posent, au reste, à cette occasion, des problèmes délicats sur la détermination de la personne morale dont relève le service, sur son organisation, sur la tutelle de l'enfant.

C'est du régime établi en la matière par la loi du 15 avril 1943 que s'est occupé M. Dehaussy. Les ouvrages sur l'enfance abandonnée ont été nombreux avant et immédiatement après la loi du 27 juin 1904, mais ils ont été, depuis, beaucoup plus rares. Le livre de M. Dehaussy comble donc une lacune. Il est vrai que la loi de 1943 a, comme toutes celles émanant des autorités de Vichy, un caractère provisoire. Elle n'en est pas moins utile à connaître. Il est bien probable que le législateur, s'il estime

nécessaire de l'annuler, s'en inspirera dans la nouvelle réglementation qu'il élaborera.

M. Dehaussy expose, en conséquence, dans une première partie, comment l'Assistance aux enfants abandonnés, œuvre, à l'origine, de l'initiative privée, puis institution charitable de l'Eglise, s'est peu à peu transformée pour devenir service public. Il nous conduit ainsi jusqu'à la loi du 27 juin 1904 et à celle du 15 avril 1943 et présente des observations très intéressantes sur le phénomène sociologique de l'abandon, ses causes et son importance numérique, sa répartition géographique et la lutte engagée contre lui par le législateur. L'organisation, le fonctionnement du service d'assistance, tels qu'ils résultent de la loi de 1943, font l'objet de la deuxième partie. Successivement sont étudiés l'abandon, ses modalités et ses effets, l'organisation et le fonctionnement de la tutelle sur les enfants, la manière dont cette tutelle prend fin. Un dernier titre est consacré à l'organisation administrative et financière du service.

C'est là un très sec et très rapide résumé. Il suffit pour faire apparaître le caractère très complet et, par là même, très utile du livre de M. Dehaussy.

Aussi bien certains points doivent-ils retenir particulièrement l'attention. Ainsi en est-il des observations de M. Dehaussy sur la nature du service de l'Assistance à l'Enfance. C'est un service départemental, mais la tendance se marque à restreindre ce caractère départemental en faisant intervenir les organes du pouvoir central. C'est très net en ce qui concerne l'élaboration du règlement du service pour laquelle la loi de 1943 a substitué un arrêté du préfet approuvé par le ministre à une délibération du Conseil général. La solution est en concordance avec l'esprit général de la législation de Vichy, mais elle correspond aussi à un effort d'unification du régime de l'assistance aux enfants abandonnés qui ne laisse pas d'être rationnel.

Ainsi en est-il également des explications données par M. Dehaussy sur l'aménagement de la collaboration des particuliers résultant du placement familial, des contrats passés dans ce but entre l'Administration et les familles nourricières dont l'étude a été particulièrement poussée. La collaboration des particuliers à la marche des services publics est un phénomène qui va s'amplifiant dans notre vie administrative et qu'il y a tout intérêt à étudier de près.

Ainsi en va-t-il encore de l'aménagement de la tutelle. Comme l'indique l'auteur, c'est une institution originale qui ne peut être assimilée ni à la puissance paternelle ni à la tutelle de droit commun, mais qui participe, à la fois, de l'une et de l'autre. M. Dehaussy a heureusement insisté sur les dérogations apportées par le législateur au droit commun pour adapter la tutelle à sa gestion par un service public. Nous sommes ici en présence d'une pénétration mutuelle des règles du droit public et de celles du droit privé.

Beaucoup d'autres questions étudiées par M. Dehaussy retiendront l'attention du lecteur, notamment celles des modalités de l'abandon, de la fin de la tutelle et de la remise des pupilles à leurs parents.

Dans son ensemble, ce livre est un exposé très documenté et très complet de l'état actuel de la question des enfants abandonnés. Il est destiné à rendre de très précieux services à tous ceux qu'intéresse un problème dont les solutions législatives françaises sont commandées, comme l'indique l'auteur dans sa conclusion, par la pitié, le souci de l'intérêt général et l'idée de justice sociale. L'auteur a su, par la manière dont il a présenté une réglementation très complexe et très minutieuse, nous rappeler constamment la grandeur, l'importance et les difficultés des tâches confiées à tous ceux qui participent, à des titres divers, au fonctionnement du service public de l'Assistance à l'Enfance abandonnée.

Louis Rolland

Professeur honoraire à la Faculté de Droit de Paris.

L'ASSISTANCE PUBLIQUE
A L'ENFANCE

LES ENFANTS ABANDONNÉS

INTRODUCTION

Nombreux sont les auteurs — et d'aucuns éminents — qui, de tout temps se sont penchés avec prédilection, parmi tous les problèmes d'assistance, sur ceux relatifs à l'enfance.

C'est qu'il n'est pas de spectacle plus émouvant que celui d'un enfant malheureux : la misère et la souffrance nous semblent plus cruelles et plus injustes lorsque c'est lui qu'elles frappent ; une obscure tendresse nous étreint et, ressurgie peut-être de l'ancestral instinct de la conservation de l'espèce, la nécessité de le secourir s'impose à nous de façon presqu'intuitive.

Par ailleurs, la raison ne saurait formuler, à l'égard des secours accordés à l'enfance, les critiques que, parfois, elle a pu soulever contre l'assistance donnée à d'autres catégories de déshérités (1). Car l'enfant ne peut, en aucun cas, être considéré comme responsable des malheurs qui le frappent : il n'est jamais que la « victime » : victime du sort, des vices de ses parents ou des imperfections de l'état social.

Mais, pourrait-on dire, pourquoi reprendre une fois de plus un sujet dont la matière paraît être, à première vue, épuisée ?

Nous répondrons d'abord par une simple remarque bibliographique. C'est en effet surtout à la fin du XIX^e^ siècle et au début du siècle actuel que les auteurs ont étudié la question de l'enfance abandonnée. Ce problème était alors à « l'ordre du jour » et c'est en 1904, après de longs travaux législatifs, que fut votée l'importante loi qu'on a qualifiée de « charte de l'assistance à l'enfance ». Certains ouvrages de cette époque ont donc apporté leur contribution au mouvement d'opinion qui a suscité l'élaboration de la loi ; les autres en ont fait le commentaire. Dans les années récentes, les travaux consacrés à la question ont été relativement rares.

Or nos institutions d'assistance ont subi, et subissent encore, dans la période présente, des modernisations par lesquelles elles s'intègrent dans

(1) On ne saurait en tout cas, leur appliquer la critique — si souvent adressée aux autres modes d'assistance — de favoriser l'imprévoyance et la paresse de leurs bénéficiaires !...

le cadre d'une « politique sociale » de portée très générale dont le développement constitue l'un des points saillants de l'histoire moderne. En ce qui concerne le service de l'assistance à l'enfance, les lois des 27 et 28 juin 1904 constituaient le premier stade de ces réformes législatives. Depuis, ces deux lois et celles qui les avaient postérieurement modifiées ont été abrogées et remplacées par un texte promulgué le 15 avril 1943 par l'autorité de fait qu'était le gouvernement de Vichy.

Demeurée en vigueur après la libération, la loi de 1943, tout en conservant au service de l'assistance à l'enfance les caractères essentiels qu'il possédait auparavant, édicte d'importantes réformes que de longs travaux parlementaires avaient, pour la plupart, préparées avant la dernière guerre. Aussi mérite-t-elle d'être commentée, comme le fut, en son temps, la loi de 1904.

D'ailleurs, certaines questions juridiques relatives au fonctionnement du service tel qu'il existait antérieurement même à 1943, ont récemment été posées par la pratique et appellent une étude quelque peu approfondie. Il en est ainsi, par exemple, du contrat passé entre l'Administration et les particuliers pour le placement des enfants assistés, ou encore des questions de responsabilité qui peuvent se poser à l'occasion de l'entretien et de la garde de ces enfants. Ce sont là des problèmes extrêmement délicats, où nous ne nous aventurerons qu'avec prudence, mais qui valent pour le moins d'être posés et discutés.

D'autres points ont suscité des divergences d'opinion entre les commentateurs de la loi de 1904 : nature juridique de l'abandon, au point de vue civil — analyse des droits de tutelle de l'Assistance publique sur ses pupilles — remise des enfants à leurs parents. Nous reprendrons l'étude de ces diverses questions, intimement liées entre elles, et nous verrons que la loi de 1943 semble en avoir donné une solution définitive.

Ces raisons justifient, croyons-nous, cette étude nouvelle sur l'assistance à l'enfance.

*
* *

En raison de l'extension prise, à notre époque, par l'assistance et la protection infantiles, il nous faut limiter notre étude à l'un de leurs aspects seulement.

En premier lieu, cette thèse ne sera qu'une étude de droit public et, plus précisément, de droit public français : c'est dire que nous ne nous occuperons que de l'assistance à l'enfance organisée par les pouvoirs publics en France, à l'exclusion des œuvres issues de l'initiative charitable des particuliers.

D'autre part, parmi toutes les catégories d'enfants qui bénéficient aujourd'hui de l'assistance ou de la protection publiques, nous nous bornerons à étudier les dispositions relatives à celles que les lois de 1904 et 1943 ont visées sous les dénominations « d'abandonnés » et de « trouvés ». Nous réunirons ces deux catégories, en disant qu'il s'agit d'enfants victimes d'un « abandon matériel, volontaire et définitif ». Et, observant immédiatement qu'au fond, seules les modalités de leur abandon diffèrent, nous les comprendrons dorénavant sous le terme général d'enfants aban-

donnés. Nous appellerons « abandonné », l'enfant dont les parents se sont volontairement déchargés, sur la collectivité, de leurs devoirs d'entretien et d'éducation. Nous pourrions donc nous résumer en disant que nous ne nous occuperons que des enfants « abandonnés», et non pas de ceux qui sont « à l'état d'abandon ».

La catégorie des enfants abandonnés ainsi définie est à coup sûr l'une des plus intéressantes à étudier, parmi toutes celles qui bénéficient de la protection des pouvoirs publics. La question de l'abandon matériel des enfants possède en elle-même, d'abord, une importance sociale considérable. Autour d'elle sont centrés une bonne partie des services d'assistance à l'enfance, qu'il s'agisse de prévenir l'abandon, ou de recueillir les enfants qui en sont les victimes. Enfin, son étude nous permettra d'envisager, sous leur aspect le plus général, tous les problèmes d'ordre pratique ou juridique, qui se posent à l'Administration, relativement à l'entretien des enfants assistés, comme à l'exercice des droits de tutelle sur leur personne et sur leurs biens.

*
* *

Dans la première partie de notre étude, nous essaierons de dégager les origines et de retracer l'évolution du service public chargé de recueillir les enfants abandonnés, jusqu'à la loi de 1943. Après ces données historiques, il nous a semblé nécessaire, pour situer en quelque sorte le service dans son milieu réel, de « faire le point » de la question des abandons, en ce qui concerne leur nombre aussi bien que leurs causes.

Ceci nous amènera à nous étendre quelque peu sur la question, si importante aujourd'hui, de la prévention de l'abandon.

Dans la deuxième partie de notre étude, nous exposerons l'organisation et le fonctionnement des services d'assistance à l'enfance de nos jours.

PREMIERE PARTIE

LES POUVOIRS PUBLICS ET L'ASSISTANCE AUX ENFANTS ABANDONNÉS

HISTORIQUE ET POSITION ACTUELLE DU PROBLÈME

TITRE PREMIER

HISTORIQUE

CREATION ET ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ASSISTANCE A L'ENFANCE

L'abandon des enfants est, semble-t-il, un phénomène social extrêmement général : l'histoire et la géographie humaines nous attestent son existence dans toutes les sociétés.

On constate cependant, dans ses pratiques, sa fréquence et ses causes, de notables différences d'une société à l'autre et de l'antiquité à nos jours, selon que varient les grands facteurs économiques, démographiques, politiques et idéologiques. Concurremment, évolue l'attitude des particuliers et, plus encore, les règles institutionnelles et juridiques, à l'égard de l'abandon et de sa victime, l'enfant abandonné (1). *On remarque d'ailleurs qu'il existe une interréaction constante entre ces deux éléments du problème : pratique de l'abandon et réaction de la société à son égard, chacun d'eux se trouvant être, dans une certaine mesure, fonction de l'autre.*

(1) C'est ainsi que l'abandon, acte normal et légitime dans les sociétés gréco-romaines de l'époque classique, parvenues cependant à un niveau de civilisation et à une élévation de pensée admirables, est devenue sous le Bas-Empire une faute prohibée par la morale sociale et sanctionnée par les lois.

En France, deux grandes idées semblent, depuis le haut moyen âge, constituer la base inébranlée des conceptions sociales devant l'abandon :

1° *L'abandon est condamnable ;*

2° *Il faut recueillir et élever l'enfant abandonné.*

Et cependant, ces propositions ont pris, aux différentes époques de notre histoire, des significations extrêmement diverses. Longtemps, en particulier, les gouvernants, alors même qu'ils réprimaient (au moins dans certaines circonstances) l'abandon en tant que manquement aux règles sociales, ont laissé aux particuliers et à quelques « corps intermédiaires » le soin de recueillir les enfants trouvés. Aujourd'hui, au contraire, nous nous trouvons en présence d'un service public chargé de cette mission.

L'étude historique que nous allons présenter a pour objet de mettre en lumière l'évolution qui, peu à peu, a amené la création et la formation de ce service, avec les caractères qu'il présente aujourd'hui.

Nous rechercherons aussi les différences dont cette évolution témoigne dans les mobiles et l'esprit de l'assistance à l'enfance à travers notre histoire. Nous aurons d'ailleurs à nous demander, au terme de notre étude, si cet esprit n'est pas, encore de nos jours, en pleine évolution.

CHAPITRE PREMIER

L'ASSISTANCE AUX ENFANTS ABANDONNES SOUS L'ANCIEN REGIME

SECTION I

Les enfants abandonnés a la fin de la période féodale et sous la monarchie « tempérée [1] »

Durant la longue période franque, la *Lex romana Wisigothorum* fut, semble-t-il, la seule loi qui ait envisagé la question de l'exposition des enfants ; s'inspirant largement des dispositions du Code théodosien, elle la prohibait et la punissait. De même, les autorités ecclésiastiques et sans doute aussi les rois ou les empereurs, édictèrent des sanctions contre les auteurs d'abandons.

Mais aucune mesure d'assistance ne fut jamais prise en faveur de l'enfant abandonné. Le soin de recueillir celui-ci était entièrement laissé à l'initiative des personnes charitables (l'enfant devenant d'ailleurs l'esclave de son bienfaiteur). L'Eglise encourageait et protégeait ces personnes mais ne semble pas avoir elle-même accueilli les enfants trouvés dans ses établissements, comme cela se voyait dans l'Empire romain d'Orient. On ne peut citer comme exception pour toute l'Europe occidentale, que l'asile fondé en 787 à Milan, par l'archiprêtre Datheus.

---

(1) Nous n'ignorons pas les critiques adressées par Declareuil à cette division de la monarchie en « tempérée » et « absolue ». Ce terme n'est employé ici qu'en raison de sa commodité pour désigner une période de notre histoire, sans que nous prenions aucunement position dans une discussion étrangère à notre étude.

Par contre, les documents que nous possédons sur les enfants trouvés sous la féodalité, nous montrent l'existence d'institutions organisées de secours.

Une importante évolution s'était donc produite par rapport aux coutumes de l'époque franque, évolution due aux transformations sociales profondes qui marquèrent l'instauration du monde féodal. Il nous est difficile d'en suivre le développement, les plus anciens documents connus ne remontant guère au-delà du XIV^e^ siècle. C'est en quelque sorte son aboutissement que nous allons étudier ici, en décrivant les institutions d'assistance à l'enfance abandonnée vers les XV^e^ et XVI^e^ siècles.

Indépendamment de la charité des particuliers, elles procèdent de trois sources que nous considérerons successivement : les seigneurs justiciers, les communautés d'habitants et les établissements charitables de l'Eglise.

1° *Les seigneurs hauts justiciers.* — Alors que, jusqu'à la fin de la dynastie carlovingienne, le soin de recueillir les enfants exposés était laissé à qui voulait bien s'en charger, à l'époque féodale, les auteurs nous montrent les seigneurs hauts justiciers assujettis presque partout au devoir de les élever à leur dépens. Cette charge était présentée comme un corollaire direct de leurs droits de déshérence et de bâtardise, et de ceux d'épaves et de possession des trésors trouvés. « ... Les épaves qui sont choses « sans adveu et sans seigneur appartiennent au haut justicier ; « aussi les enfants trouvez et exposez au district de sa haute « justice doivent être nourris à ses dépens... » Ainsi s'exprime la coutume de Normandie (rédaction de 1648) qui ajoute d'ailleurs aussitôt « ce qui ne s'observe entre nous... ».

Les seigneurs de basse et de moyenne justice étaient également soumis à la même obligation dans la mesure où certaines coutumes leur attribuaient les droits d'épaves et de bâtardise.

Ainsi, il semble que, dans l'obligation seigneuriale de recueillir les enfants trouvés, considérés comme épaves onéreuses, il y ait une application du principe *ubi emolumentum, ibi onus.*

Il convient d'ajouter que les seigneurs justiciers ne s'acquittaient pas toujours scrupuleusement de cette obligation : un hôpital religieux suffisamment doté existait-il, bien souvent le seigneur s'efforçait de lui laisser l'entretien des enfants exposés. De là une surcharge financière pour les établissements hospita-

liers qui cherchaient à se faire rembourser leurs dépenses. Assez souvent, une transaction intervenait, le seigneur constituant une rente à l'hôpital, à charge pour celui-ci de recueillir les enfants trouvés.

Mais parfois les justiciers se refusent à indemniser l'établissement et le débat est porté devant les juges. Célèbre est, à cet égard, l'affaire qui, au milieu du XVI[e] siècle, opposa les hauts justiciers de Paris à l'évêque de Notre-Dame et au Chapitre : de longue date, ceux-ci avaient pris l'initiative de recueillir les enfants trouvés dans une maison qu'ils avaient destinée à cet usage : la « Maison de la Couche », annexe de l'Hôtel-Dieu. Les autres hauts justiciers de Paris ayant refusé de participer à l'entretien de ces enfants en alléguant qu'une fondation obligeait le Chapitre de Notre-Dame à assumer cette charge, un arrêt du Parlement leur donna, le 4 décembre 1546, six mois pour prouver l'existence de cette fondation. Ils ne purent le faire et un deuxième arrêt du 13 août 1552 condamna les seigneurs hauts justiciers à « nourrir, entretenir et alimenter » les enfants exposés dans la ville. L'arrêt répartissait entre eux la somme à verser, soit 960 livres parisis par an (1).

Ainsi se trouvait reconnue et sanctionnée par le Parlement l'obligation des seigneurs hauts justiciers. C'est dire qu'il ne s'agissait pas pour eux d'un simple devoir moral et religieux de charité à l'égard des enfants abandonnés, mais bien d'une obligation coutumière juridiquement établie, dont l'existence, quoique restée souvent théorique, a entraîné, à notre avis, des conséquences importantes dans l'histoire de l'assistance à l'enfance.

On peut en effet penser que cette obligation des seigneurs justiciers était liée avant tout à leur devoir d'assurer la police et l'ordre public. Et un auteur aussi autorisé que M. Camille Bloch n'hésite pas à écrire dans son ouvrage sur *l'Assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution* (page 268) : « L'assistance des enfants fonctionne dès l'ancien régime comme « un véritable service public. Le droit féodal mettait les « enfants trouvés à la charge des seigneurs hauts justiciers. »

---

(1) Dont : 120 pour l'évêque de Paris ; 160 pour les doyens, chanoines et chapitre ; 120 pour l'abbé de Saint-Germain-des-Prés ; 80 pour l'abbé de Saint-Victor ; 80 pour le Grand Prieur de France et Commandeur du Temple de la ville...

Peut-être, cependant, cette affirmation est-elle un peu trop absolue. La forme plutôt privée (contrepartie pécuniaire des droits d'épave et de bâtardise) sous laquelle cette obligation était présentée, incite à une certaine prudence dans nos conclusions à cet égard. (Aussi bien, la distinction moderne entre droit public et droit privé nous semble avoir été étrangère au monde féodal). C'est plutôt en ce qu'elle était riche de possibilités latentes d'évolution que l'on doit voir dans l'obligation des seigneurs justiciers un des germes de notre service public d'assistance à l'enfance.

En effet, par la suite, le pouvoir royal s'est fondé sur elle — ou sur l'obligation des Communautés d'habitants qui la remplaçait dans certaines régions, comme nous allons le voir — pour organiser aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, un système d'assistance où se trouve l'amorce du service public : soit qu'il ait imposé aux seigneurs ou aux paroisses l'exécution de leur obligation, soit qu'ayant accaparé nombre de hautes justices, il se soit vu lui-même tenu à cette exécution.

D'autre part, vienne la Révolution de 1789, nous verrons que l'abolition des privilèges féodaux fut l'une des raisons historiques de la création d'un service public d'assistance à l'enfance : la nation souveraine, en effet, héritait des seigneurs leurs attributions et leurs profits, ceux du moins qui étaient compatibles avec les théories individualistes et la liberté des citoyens. Par suite, la charge d'assumer l'entretien des enfants exposés se trouvait normalement lui échoir.

2° *Villes et communautés d'habitants.* — Dans certaines régions, l'obligation de recueillir les enfants exposés n'incombait pas aux seigneurs hauts justiciers, mais aux villes ou aux communautés d'habitants.

Sur ce point, il semble que l'on n'ait jamais fait une distinction, que nous estimons cependant nécessaire, entre les communes ayant obtenu par charte leur indépendance et les autres villes ou les simples paroisses du « plat pays ».

En effet, certaines villes s'érigèrent en personnes morales pleinement indépendantes du pouvoir seigneurial dont elles s'étaient émancipées : au point que, reprenant une place dans la hiérarchie féodale, elles furent considérées comme des seigneuries « collectives » (Regnault : *Cours d'histoire du Droit*). Elles possédaient en particulier les droits de justice. Aussi ne saurions-

nous nous étonner de les voir recueillir les enfants trouvés sur leur sol, tout comme les autres justiciers.

Nous citerons comme exemple les villes du Nord de la France, Amiens, Lille ou Tournay, pour lesquelles des documents nous montrent la municipalité se chargeant de l'éducation des enfants exposés. Ceux-ci étaient confiés à des nourrices, ou bien ils étaient recueillis par un établissement hospitalier, moyennant un abonnement versé par la municipalité, comme il est décrit dans une charte passée en 1343 entre l'Hôtel-Dieu et les maïeur et échevins d'Amiens.

Dans d'autres endroits cependant, la charge des enfants trouvés incombait aux villes et communautés d'habitants pour de tout autres raisons : c'est ainsi qu'en Dauphiné les seigneurs ne jouissant pas des droits de déshérence et de bâtardise, n'assumaient pas l'entretien des enfants trouvés qui en était la contrepartie.

En Bretagne également la coutume mettait cet entretien à la charge des paroisses (1).

Il en était de même en Normandie, comme le montre le passage cité plus haut de la rédaction de 1648 de la coutume. La rédaction de 1771 précise que la charge des enfants exposés incombait, dans cette province comme en Bretagne, aux communautés locales qu'étaient les paroisses. Un document de 1778 (tout en nous apportant d'intéressants renseignements sur le placement des enfants) montre que cette charge était liée à la possession foncière, au lieu de l'être à l'exercice des droits de justice. « ... En la province de Normandie, les seigneurs hauts « justiciers, les possesseurs de fiefs ne sont pas tenus de pourvoir « à l'entretien des bâtards... qui sont regardés comme un fruit « de la terre et une charge de la propriété foncière ; en consé- « quence, les propriétaires et possédant fonds sont obligés d'en « prendre soin ; on adjuge l'enfant à celui qui offre de s'en « charger à moindre frais ; le montant de cette adjudication est « réparti entre tous les contribuables de la communauté à raison « de leurs propriétés respectives (2). »

---

(1) « Si l'on ne sçavait sur qui faire pourveoir les enfants comme s'ils « avoient estés jetez ou exposez, les gens de la paroisse où ils sont « trouvez leur doivent faire pourveance par les thésauriers et fabricqueurs « d'icelle, et y doivent estre contraints par Justice. » (Rédaction de 1539.)

(2) Remarquons le terme de « propriétés » : il est certain qu'il ne

Enfin il arrivait parfois que les seigneurs justiciers se déchargeassent sur les habitants des villes et des paroisses de l'entretien des enfants trouvés, sans qu'aucune raison valable les y autorisât. Ainsi, en Provence, c'étaient, depuis le XVI^e siècle, les communautés d'habitants qui versaient aux établissements hospitaliers un abonnement destiné à cet entretien. Le *Mémoire sur les enfants trouvés* présenté à MM. les Procureurs du pays de Provence par les recteurs de l'hôpital général Saint-Jacques de la ville d'Aix (1780) proteste contre cet état de fait que n'explique ni le droit romain (droit commun de cette région), ni des statuts ou privilèges spéciaux.

Il semble d'ailleurs que, de plus en plus, se manifestera la tendance à ce que la charge pécuniaire des enfants trouvés soit supportée par les communautés d'habitants. Il faut voir là le résultat de l'organisation croissante des paroisses en temps qu'unités administratives et sociales à partir du XVII^e siècle.

Cette extension du rôle des communautés d'habitants en matière d'assistance à l'enfance a certainement contribué au développement d'une idée qui prendra une importance pratique sous la Révolution : celle que les charges d'assistance incombent à la collectivité.

3° *Les établissements hospitaliers.* — Au cours des deux paragraphes précédents, nous avons vu que de nombreux seigneurs hauts justiciers ou communautés d'habitants s'acquittaient de leurs obligations envers les enfants trouvés en servant une rente à un établissement religieux qui se chargeait en retour de leur éducation et de leur entretien. Mais, indépendamment de ces fondations et abonnements, l'Eglise s'est aussi appliquée, de plus en plus activement au cours des siècles, à assister ces déshérités.

---

s'agit pas là de terres allodiales, qui restaient exceptionnelles, mais bien de tenures roturières. On voit ainsi que la censive (« bourgage » en Normandie) n'avait plus au XVIII^e siècle qu'un caractère purement recognitif : ce qui explique sans doute que notre document présente les « possesseurs de fiefs » comme exemptés de la charge d'entretenir les enfants trouvés, leurs terres ne leur rapportant plus qu'une redevance dérisoire. Aussi bien les termes « hauts justiciers » et « possesseurs de fiefs » paraissent bien désigner les mêmes personnes ; c'est qu'en effet, en dépit de la maxime « fief et justice n'ont rien de commun », les droits de justice étaient, dans la grande majorité des cas, rattachés à une tenure féodale.

Au début de l'époque féodale, cependant, la situation à cet égard était la même que dans le monde franc. Les statuts de la plupart des maisons hospitalières religieuses leur interdisaient de recevoir les enfants exposés. Certains invoquaient des nécessités financières, tels ceux de l'Hôtel-Dieu de Troyes. Parfois aussi s'exprime la crainte que l'existence d'établissements destinés à recevoir « les enfants exposés n'incite aux mauvaises mœurs, « car moult de gens s'abandonneroient et feroient moins de « difficultez de eulz abandonner à pescher quant ils verroient « que tels bastards seroient nourris davantage », disent les lettres patentes accordées en 1445 par Charles VII à l'hôpital du Saint-Esprit-en-Grève, à Paris. « Tels bastards » : c'est qu'en effet, malgré l'avis de quelques théologiens et canonistes, les enfants abandonnés étaient en général assimilés tous aux enfants naturels, par suite du grand nombre de ceux-ci parmi eux. Or, cette qualification d'enfants naturels avait à cette époque une grande importance, puisqu'elle entraînait, avec le mépris et l'opprobre, de nombreuses incapacités juridiques.

Bientôt cependant, devant le nombre et la misère des enfants exposés, évêques, chapitres et communautés obéissant à la vocation hospitalière de l'Eglise dégagée par les Conciles, fondèrent quelques maisons destinées à recevoir ces enfants. La célèbre Maison de la Couche fut créée dans ce but par l'évêque de Paris et par le chapitre de Notre-Dame [1]. Son origine remonte loin dans le passé : les mêmes lettres patentes de 1445, qui excluaient de l'hôpital du Saint-Esprit les enfants exposés, recommandaient ceux-ci au zèle des personnes charitables, afin que soit continué « ... ce que de toute ancienneté c'en est accoutumé pour les « dits enfants ainsi trouvés et inconnus, quêter en l'église de « Paris, en certain lit étant à l'entrée de la dite église par « certaines personnes, qui des aumônes et charités qu'ils en « reçoivent, ils les ont accoutumés gouverner et nourrir en « criant publiquement aux passants, par devant le lieu où « iceux enfants sont, faites bien à ces pauvres enfants trouvés ... »

On doit particulièrement remarquer que la « Couche » ne pouvait continuer à remplir sa mission (d'une manière combien imparfaite !) qu'en faisant appel à la charité aumônière des particuliers.

---

(1) Et nullement pour satisfaire à leurs obligations de hauts justiciers.

Parmi les autres établissements ecclésiastiques recueillant ainsi les enfants trouvés, il faut surtout mentionner les hôpitaux de l'ordre du Saint-Esprit, fondés au XII^e siècle par Guy de Montpellier. *Negotia curabo ad honorem Dei ad victum, vestitum, sustentationem pauperum, infirmorum, peregrinorum et infantium expositorum* (1), tel était l'un des vœux que prononçaient les frères du Saint-Esprit. Les maisons de l'ordre furent bientôt nombreuses et, au XIV^e siècle, on en comptait une centaine en France. Les plus connues (et aussi les plus anciennes) étaient, outre celle de Montpellier, celles de Marseille, Besançon, Dijon et Gray.

Faut-il ajouter que peu à peu de nombreux établissements, parmi ceux mêmes dont les statuts primitifs l'interdisaient, en vinrent à recevoir les enfants exposés ? Cette atténuation, dans la pratique, de la rigueur des dispositions qui excluaient les « bâtards » de l'assistance hospitalière ecclésiastique, se manifeste clairement au XVI^e siècle.

Et l'on peut dire que sous l'ancien régime la charité aumônière et hospitalière était devenue la source d'assistance à l'enfance la plus importante et presque la seule efficace.

SECTION II

Les enfants trouvés a Paris de saint Vincent de Paul a la Révolution

L'assistance aux enfants abandonnés dans la ville de Paris mérite qu'on lui accorde une attention particulière : d'abord en raison de l'importance et du degré de relatif perfectionnement auxquels elle parvint ; à cause ensuite de sa place prééminente dans l'évolution qui aboutit à faire de cette assistance un service public.

1° *Saint Vincent de Paul et la Maison de la Couche.* — L'histoire des enfants trouvés à Paris est marquée au XVII^e siècle d'une grande figure, celle de saint Vincent de Paul. Jusqu'à l'intervention de celui-ci, le sort des enfants exposés fut, à

(1) Cité par Lallemand (p. 124).

Paris, peut-être plus lamentable encore que dans bien des endroits du royaume : leur nombre y était en effet proportionnellement plus grand qu'en province et l'assistance qui leur était donnée, à coup sûr plus défectueuse que dans les villes du Nord et dans celles où un important établissement de l'ordre du Saint-Esprit s'était fondé.

Les hauts justiciers de Paris, en dépit de l'arrêt de 1552, se souciaient peu de contribuer à l'entretien des enfants exposés. Et au rapport de tous les auteurs et d'après les documents que nous possédons sur cette Maison de la Couche à laquelle nous avons déjà fait allusion, le sort des enfants qui y étaient amenés était effroyable. Entassés dans deux immeubles, sans aucune hygiène, du Port-Saint-Landry, laissés sans soins et presque sans nourriture (il y avait en moyenne une nourrice pour allaiter quatre ou cinq enfants), ils étaient victimes d'une mortalité telle que l'établissement fut surnommé « maison de la mort ».

D'autre part, les servantes de la maison en vinrent à faire de ces malheureux un commerce scandaleux : « ... Au lieu de « les ramasser dans les carrefours, les mendiants, les bateleurs « allaient s'en approvisionner dans la rue Saint-Landry. Là se « fournissaient aussi les nourrices syphilitiques qui espéraient « se guérir de leur mal en le donnant à un petit être humain. « Là venaient, dit-on les nécromanciens qui voulaient des « sujets pour la pratique de leurs enchantements et de leurs « maléfices ; et aussi les vieillards qui espéraient raviver leur « vie usée en se baignant dans le sang des petits enfants.

« Le prix courant de ces malheureux êtres ne dépassait pas « une livre la pièce. » (Docteur Thulié : *Les Enfants assistés de la Seine*).

Lorsque M. Vincent de Paul alla visiter la Maison de la Couche, il fut révolté par l'horrible spectacle qui se présenta à ses yeux. Emu par ces misères, il suscita, à force de ténacité, un mouvement charitable parmi la bourgeoisie et l'aristocratie parisiennes. Surtout, se rallièrent à la cause des enfants abandonnés les « Dames de la Charité » parmi lesquelles se trouve la collaboratrice principale de saint Vincent : Louise de Marillac, veuve d'Antoine Legras.

Après un essai tenté en 1638 sur douze enfants tirés au sort, les Dames réunies par saint Vincent décidèrent, le 17 janvier 1640, de se charger de tous les enfants de la Maison de la Couche.

Tout de suite, les difficultés commencèrent, d'ordre financier

surtout, que seule, l'opiniâtreté de Vincent de Paul et de quelques Dames permit de surmonter.

Les 960 livres plus ou moins régulièrement versées par les hauts justiciers ne couvraient qu'une partie dérisoire des dépenses d'entretien des 350 ou 400 enfants recueillis : 17.221 livres en 1657. Pour combler cet énorme déficit, on fit appel au Trésor royal. Par lettres patentes de 1642, le roi qui cependant, spécifie le document, « avait la moindre étendue de haute justice de la ville » accorde « à titre de fief et aumône » une rente annuelle de 4.000 livres, sur l'intercession d'Anne d'Autriche que Vincent de Paul avait réussi à émouvoir [1].

En 1644, nouvelles lettres accordant 8.000 livres aux enfants trouvés sur le revenu « des cinq grosses fermes ». Malgré ces contributions royales les difficultés harcèlent la trésorerie, le découragement gagne parfois les Dames de la Charité et l'œuvre risque de périr. Mais saint Vincent de Paul, avec une volonté sans cesse renouvelée, suscite les aumônes, stimule l'élan charitable des dames bienfaitrices, en particulier en 1647 par un discours demeuré célèbre

A partir de 1660, le nombre des abandons ne cessa d'ailleurs de croître. On prit, de plus, l'habitude de conduire à la Maison de la Couche, les enfants nés à l'Hôtel-Dieu et dans les lieux de force de la Salpêtrière. De fréquentes protestations des Dames à ce sujet n'eurent toujours que des effets momentanés.

Pour subvenir aux dépenses croissantes de la Maison, un arrêt du Parlement, en date du 3 mai 1667, vint augmenter les charges des hauts justiciers, dont la contribution passa de 960 à 13.500 livres.

2° *La fondation de l'hôpital des Enfants-Trouvés, institution d'intérêt public.* — L'arrêt de 1667, comme l'écrit Fernand Boussault *(L'Assistance aux enfants abandonnés à Paris du* XVI^e^ *au* XVIII^e^ *siècle)* « préparait la consécration de l'administration des « enfants trouvés qui devait avoir lieu en 1670, date de sa « reconnaissance officielle ». C'est en effet un édit qui établit à cette date l'Hôpital des Enfants-Trouvés comme « l'un des hôpitaux de notre bonne ville de Paris », en lui donnant pleine

---

(1) Anne d'Autriche fit don en 1647 aux enfants trouvés, du château de Bicêtre, dont le séjour leur fut, paraît-il, peu favorable.

capacité de contracter, ester et acquérir à titre gratuit ou onéreux [1]. Sa direction était rattachée à l'administration de l'Hôpital Général fondé à Paris en 1656, ce qui n'exclut pas que sa gestion fut toujours confiée aux Dames de la Charité. L'édit confirmait, par ailleurs, les donations royales antérieures, ainsi que l'arrêt de 1667, fixant la part contributive des justiciers.

L'importance de cet édit est évidente. Il fit de l'œuvre de charité privée et ecclésiastique qu'était la Maison de la Couche, une institution publique [2]. Entendons par là un établissement qui, bien que gardant les allures d'une œuvre privée, gérée par des particuliers, est surveillée et subventionnée par les pouvoirs publics.

Certes, il y avait bien, dès l'origine, la contribution obligatoire des hauts justiciers ; mais on a vu combien le versement en était précaire et, serait-on tenté de dire, surtout théorique. De sorte que l'efficacité de l'assistance aux enfants exposés, pour minime qu'elle fut, reposait tout entière sur les sentiments de charité. Tel fut encore, croyons-nous, le mobile principal des premières donations royales ; et l'œuvre de saint Vincent de Paul était essentiellement d'inspiration charitable.

Il semble au contraire qu'avec l'arrêt de 1667 et l'édit de 1670, s'affirme dans le domaine pratique l'idée que c'est la collectivité qui doit, par l'intermédiaire des pouvoirs publics qui la représentent, supporter la charge des enfants abandonnés.

A cet égard, significatif est, selon nous, le fait que l'administration de l'hospice des Enfants-Trouvés qui, par son origine, n'était pour ainsi dire qu'une section détachée de l'Hôtel-Dieu (institution charitable), ait été rattachée à celle de l'Hôpital Général (institution dont le caractère public était marqué par le choix des chefs de son administration : premier président et procureur général du Parlement, archevêque de Paris, premiers présidents de la chambre des Comptes et de la cour des Aides, lieutenant général de police, prévôt des marchands).

---

(1) L'exposé des motifs fait remarquer que « l'établissement de cette « maison n'avait pas jusqu'alors été autorisé par lettres patentes, quoi- « qu'il ait été approuvé par des dons et des legs ».

(2) Ce mot étant employé dans un sens plus large que celui où est employé le terme d'établissement public par notre droit administratif moderne : acception qui est celle du droit italien par exemple (cf. Cino Vitta : *Les personnes morales de droit public en France et en Italie*, 1929).

Par suite semblent se déceler, dans la création de l'hôpital des Enfants-Trouvés, les mêmes préoccupations de police qui avaient amené la création de l'Hôpital Général.

Il est utile de souligner, en effet, que ce souci de police était au premier rang des mobiles de la royauté chaque fois qu'elle transformait les œuvres d'assistance en institutions d'intérêt public placées sous son contrôle. (Ce mot de police doit être pris à la fois dans son sens courant et dans le sens plus large de « bonne administration de la cité ».)

Les raisons purement utilitaires étaient donc pour beaucoup dans l'intervention du pouvoir royal en matière d'assistance, raisons invoquées d'ailleurs par l'exposé des motifs de l'édit de 1670. Après avoir dit quel sentiment de compassion fait naître la situation des enfants exposés, il déclare en effet « ... et considérant combien leur conservation était avantageuse, « puisque les uns pouvaient devenir soldats et servir dans nos « troupes, les autres ouvriers ou habitants des colonies que nous « établissons pour le bien du commerce de notre royaume... ».

3° *L'hôpital des Enfants-Trouvés de sa création à la Révolution.* — Par édit de février 1674, le roi réunit à la justice royale du Châtelet « toutes les hautes justices de l'Archevêché, « du chapitre de Notre-Dame et des abbayes, prieurés et cha- « pitres dans la ville, faubourgs et banlieue de Paris ».

Cet événement historique eut d'importantes conséquences dans l'évolution de l'Assistance aux enfants abandonnés. Un arrêt du Conseil, en date du 1er décembre de la même année et confirmé par lettres patentes du 12 février 1675, déclarait en effet : « Sa Majesté... a ordonné et ordonne qu'au lieu des « sommes qui se paient par les hauts justiciers de la Ville, « faubourgs et banlieue de Paris, dont ils demeureront déchargés, il sera employé dans l'état des charges du domaine de « Paris, au chapitre des fiefs et aumônes, la somme de vingt « mille livres par chacune année... » Un grand pas était ainsi franchi vers l'organisation de l'assistance aux enfants trouvés en administration publique, puisqu'une grande partie des recettes provenait désormais des caisses royales.

D'autres recettes, d'ailleurs, vinrent se joindre à celles-ci, qui avaient également un caractère de recettes publiques : part sur les droits d'entrée des vins (arrêt du 7 juin 1695),

concession de loteries [1]..., ce qui n'empêcha pas le roi d'accorder à l'établissement « dans les circonstances pressantes », comme dit Lallemand, d'importants subsides extraordinaires (120.000 livres par an, en 1767).

Le seul fait que le roi s'intéressait aux enfants trouvés encouragea les donateurs ; les fonds affluèrent, si bien que, après s'être étendue à plusieurs immeubles, la Maison de la Couche put être rebâtie en 1746 et fut considérée comme un hôpital modèle [2].

Son effectif qui, nous l'avons vu, avait déjà augmenté vers 1660, n'avait depuis lors cessé de progresser, à cause, en partie, de l'augmentation de la population parisienne, et d'autres raisons que nous aurons l'occasion de citer par la suite, mais surtout du fait que l'abandon devint de moins en moins clandestin au cours des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles.

Jusqu'au XVII^e^ siècle, l'exposition avait, en effet, été considérée comme un crime puni par les juridictions [3], bien qu'on ne trouve, semble-t-il, aucun texte émanant de l'autorité royale qui l'interdise, lorsqu'elle n'était point assimilable à l'infanticide. Or, on en vint à tolérer l'abandon comme un acte quasi légal. Et même la pratique s'instaura, à partir de 1770, de faire apporter les enfants directement aux commissaires de quartiers par des tiers et notamment par les sages-femmes. Il arriva souvent que celui qui abandonnait le bébé n'en dissimulait pas l'identité et l'on trouvait parfois, épinglé aux langes de celui-ci, un billet portant son nom et la mention qu'il était baptisé. On vit enfin des mères venir en personne abandonner leur enfant chez le commissaire (le premier exemple de ce fait remonte à 1774).

Quant au sort des enfants recueillis, quel que fut le dévouement de ceux qui s'attachèrent à l'améliorer, il demeurait

---

(1) En outre, des établissements et œuvres préexistants furent réunis à l'hôpital des Enfants-Trouvés : confrérie de la Passion, hôpital des Enfants-Dieu (ou Enfants rouges), hôpital Saint-Jacques...

(2) C'est d'ailleurs le seul que Louis XVI visita (en 1790).

(3) Blin a relevé des arrêts, à vrai dire assez rares, prononçant contre les coupables les peines du fouet, de l'amende honorable ou du bannissement. Les juges distinguaient selon que l'enfant avait été exposé dans une église, une place publique, devant la porte d'un établissement charitable ou dans un lieu solitaire. Un arrêt du Parlement de Paris de 1546 enjoignait d'informer contre ceux qui exposeraient des enfants.

toujours précaire. La mortalité restait très élevée (rien que pour le premier mois de leur admission, La Rochefoucauld-Liancourt l'évalue, dans un rapport, à la proportion des deux tiers des enfants admis !), non seulement à l'hôpital des Enfants-Trouvés, mais encore en province où les jeunes nourrissons étaient conduits par les « meneurs » et « meneuses ».

Ceux-ci, qui étaient chargés de les placer chez des nourrices, exigeaient souvent d'elles une commission exorbitante, confiant de préférence l'enfant au plus fort enchérisseur, puis ne payaient que très irrégulièrement les mois de pension.

De ces malversations, les nourrices se vengeaient en mauvais traitements sur les nourrissons.

A l'âge de trois ans, puis de cinq, puis de huit et enfin en 1789, à quatorze ans pour les garçons et seize ans pour les filles, les enfants étaient ramenés à Paris soit pour être placés en apprentissage, soit pour entrer, les unes à la Salpêtrière, les autres à l'hospice de la rue Saint-Antoine. Mais, dans ces établissements encore, l'hygiène était déplorable, l'atmosphère infecte et beaucoup d'entr'eux mouraient.

Au point de vue moral, le résultat n'était guère plus brillant : les filles étaient occupées à des travaux de lingerie jusqu'à vingt-cinq ans ; mais à leur sortie, sans ressources et sans véritable métier, elles sombraient souvent dans la prostitution. Quant aux garçons, beaucoup s'évadaient et devenaient des vagabonds. On essaya d'en faire des soldats. Puis, en 1719, 1749 et 1750, on envoya des enfants trouvés des deux sexes en Amérique [1]. Cependant, l'usage s'était développé, surtout depuis 1772, de placer une partie des enfants chez des cultivateurs, lorsqu'il n'était plus payé pension pour eux.

4° *Les transports à Paris d'enfants abandonnés : L'arrêt de* 1779. — Quoi qu'il en soit, et si peu enviable que fût au XVIII[e] siècle le sort des enfants trouvés à Paris, il n'en représentait pas moins un immense progrès sur ce qu'il était avant l'intervention de saint Vincent de Paul et sur ce qu'il continuait d'être en bien des parties du royaume.

---

(1) Mais il y eut à Paris une émeute à ce sujet, en 1750, car on prétendait que ceux qui étaient soi-disant envoyés aux Amériques, étaient tués et que leur sang servait à donner à Louis XV des bains destinés à guérir sa lèpre...

Aussi, dans les provinces voisines, prit-on l'habitude d'amener à Paris, pour y être exposés, de nombreux enfants abandonnés [1]. C'est ainsi que, par l'intermédiaire des voituriers et nochers, les enfants de Dijon, d'Orléans, de Rouen et aussi de Soissons et du Hainaut, étaient envoyés à Paris : nouvelle cause de l'augmentation du nombre des admissions à l'hospice des Enfants-Trouvés : en 1770, sur 6.918 enfants trouvés à Paris, 2.000 environ venaient de la province [2].

Une mortalité effrayante, causée par le froid et le manque de soins au cours du transport, décimait ces enfants.

Déjà, un arrêt du Conseil, de 1663, avait interdit aux voituriers d'amener à Paris des nourrissons pour les y abandonner. Mais il n'avait été suivi d'aucun effet, et l'on vit même des individus se spécialiser dans ce genre de commissions.

Aussi un nouvel arrêt du Conseil du 19 janvier 1779 vint-il interdire ces transports : « ... A commencer du premier « octobre prochain, Sa Majesté fait très expresses inhibitions et « défenses à tous voituriers, messagers, de se charger d'enfants « qui viennent de naître ou autres abandonnés, si ce n'est pour « être remis à des nourrices ou pour être portés à l'hôpital d'en- « fants trouvés le plus voisin, à peine de mille livres d'amende. »

L'arrêt ne se contentait pas d'interdire d'amener les enfants abandonnés à Paris : afin de leur assurer l'assistance dans leur province d'origine — et c'est là en quoi surtout il nous intéresse — il ordonnait : « ... Que les enfants exposés seraient « portés dans les hôpitaux les plus voisins et qu'à l'égard de « la dépense extraordinaire qu'elle leur occasionnerait et à « laquelle leurs revenus ne pourraient suffire, il y serait pour- « vu provisoirement par le Trésor public [3]. »

---

(1) Rapport du 14 décembre 1772 de MM. d'Outremont et Josson, administrateurs de l'hospice des Enfants-Trouvés (cité par Chevillet).

(2) Rapport de 1791 à l'Assemblée nationale par le ministre La Millière.

(3) La création de l'hôpital Général de Paris en 1656 avait eu pour résultat un afflux dans cette ville de mendiants désireux de se faire hospitaliser. La création de l'hôpital des Enfants-Trouvés, en 1670, eut le même résultat : on y envoya de partout des enfants abandonnés. Pour arrêter l'afflux des enfants abandonnés à Paris, fut édicté l'arrêt de 1779, comme en 1662, pour arrêter celui des mendiants, une déclaration avait ordonné la création dans toutes les villes du royaume, d'un hôpital général destiné à leur « renfermement ».

L'arrêt de 1779 atteignit momentanément son but. Mais la charge devint si lourde pour le Trésor royal (un document montre que, pour l'année 1783, 198.153 livres furent accordées à vingt-cinq hôpitaux de province) que bientôt, les remboursements se virent refusés. Et dès 1785, les transports reprirent, bien que l'arrêt de 1779 ait été rappelé par le ministre La Millière aux intendants de Paris et de Bourgogne.

SECTION III

L'immixtion de l'autorité royale dans l'assistance a l'enfance abandonnée en province au XVIII[e] siècle

On a déjà pu juger, par les dispositions de l'arrêt de 1779, de l'attitude active prise par le pouvoir royal, au XVIII[e] siècle, en vue d'organiser en province une assistance efficace aux enfants abandonnés. La tendance qui se manifesta ainsi de placer cette assistance sous le contrôle du roi n'est d'ailleurs qu'un des multiples aspects d'une évolution centralisatrice générale dont les intendants se montrèrent les ouvriers zélés.

A partir de la seconde moitié du XVIII[e] siècle surtout, on observe que le roi ou ses représentants locaux veillèrent fréquemment à l'exécution par les seigneurs, ou les villes et paroisses, de l'obligation qui pesait sur eux d'entretenir les enfants trouvés. En de nombreux endroits, un établissement fut désigné par arrêt du Conseil ou par simple décision de l'intendant, pour recueillir les enfants exposés dans un baillage ou une province (on note à ce sujet une tendance très nette à réduire le nombre des établissements élevant des enfants trouvés, pour accroître l'importance de ceux qui en étaient chargés. Il ne semble pas, d'ailleurs, qu'une telle politique ait eu des résultats favorables, car elle nuisait à la rapidité des secours portés aux enfants exposés et augmentait la mortalité).

D'autre part, le roi ou son représentant fixèrent souvent, par voie d'autorité, qui devait, des habitants ou des hauts justiciers, supporter la charge pécuniaire des enfants trouvés. Citons, par exemple, les arrêts du Conseil de 1743 et 1745, relatifs à la ville du Mans...

Bien plus, dans certains cas, l'intervention royale fut accom-

pagnée de la promesse de subsides pris sur le trésor, afin que les communautés d'habitants ou les fondations hospitalières fussent mises à même de remplir la charge qu'elles se voyaient imposer (ainsi, pour l'hospice de Sainte-Menehould, arrêt de 1759), et il convient de ne pas oublier les promesses générales faites par l'arrêt de 1779, pour éviter les transports d'enfants à Paris.

Il faut par ailleurs remarquer que, dans bien des endroits, le roi avait réussi à accaparer toutes les hautes justices, comme cela s'était réalisé à Paris en 1774 « le Domaine (royal) était « tenu, dit le rapport de 1791, à l'Assemblée nationale, de la « dépense des enfants exposés dans l'étendue des justices « royales, ainsi que dans plusieurs ci-devants pays d'Etat ». Le Trésor royal contribuait donc, en définitive, à l'entretien des enfants trouvés du royaume dans une mesure moins importante sans doute qu'à Paris, mais néanmoins non négligeable.

Deux mesures particulièrement significatives témoignent, dans les années qui précèdent la Révolution, de l'esprit d'interventionnisme croissant du gouvernement royal en matière d'assistance :

1° La première faisait l'objet d'un édit de janvier 1780. Celui-ci, faisant suite à l'édit de 1749 sur la mainmorte (qui restreignait considérablement la liberté des administrations hospitalières et en particulier leur capacité de passer des contrats touchant les biens immobiliers et de recevoir à titre gratuit de tels biens), autorisait les hôpitaux à vendre leurs immeubles, qu'une « administration collective et changeante » ne faisait pas assez produire. Le prix servirait au paiement de leurs dettes, puis à la construction de lieux claustraux ; le reste devait être versé, à titre de prêt, dans la caisse générale des Domaines, pour servir au rachat des domaines de la Couronne aliénés à trop vil prix.

Comme le dit Camille Bloch [1], cette mesure, qui constituait « la mainmise de l'Etat sur une portion des biens hospi- « taliers dans un but fiscal..., associait étroitement le patrimoine « de la charité aux finances publiques, dont il tendait à faire « une branche ». On se trouvait ainsi, constate-t-il, à mi-chemin

(1) *L'assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution française* (p. 309 sqq.).

entre le corps moral remplissant un service d'intérêt commun, protégé et contrôlé par le pouvoir central, et le service administratif alimenté par les revenus de l'Etat.

Il convient d'ajouter que cet édit ne reçut à peu près aucune application, et que son importance reste surtout théorique ;

2° La seconde mesure témoignant de la mainmise croissante de l'Etat sur l'assistance, à la fin de l'ancien régime, c'est la création, en 1781, d'une inspection permanente de l'assistance, organe de contrôle et de coordination.

Cependant, l'exposé même des réformes par lesquelles l'Etat s'ingéra au XVIII[e] siècle dans l'organisation de l'assistance à l'enfance, montre que son intervention s'est toujours manifestée dans le cadre des institutions préexistantes, issues de la coutume et de la tradition féodales, ou surtout de la charité hospitalière de l'Eglise

L'attitude de Turgot est bien caractéristique à cet égard : selon lui, il fallait en effet laisser, à la base de toute assistance, l'initiative et la charité privées; mais en même temps, il voulait que l'Etat eût un rôle de contrôle, de liaison et de coordination entre les organismes privés. Déjà, intendant du Limousin, n'organisait-il pas pour chaque paroisse, un « bureau de charité », ayant pour mission de grouper tous les secours et toutes les aumônes, puis de les répartir entre les pauvres ?

De 1776 à 1780, Necker, plus interventionniste, sans doute, et animé d'un esprit plus rationaliste à l'égard des problèmes d'assistance, laissa néanmoins, comme Turgot, une place prépondérante à l'initiative privée. Pour Necker, le rôle de l'Etat, en matière d'assistance, était essentiellement d'imposer à certains organismes de faire la charité. C'est à l'Eglise qu'incombait surtout ce ministère. Suivant le mot de C. Bloch : « Dans le domaine de la charité, il est remarquable que jusqu'en 1789, les évêques et les curés furent souvent transformés en véritables agents administratifs du gouvernement. »

*
* *

En résumé, sous l'impulsion de l'autorité royale, guidée — comme nous croyons l'avoir montré — par des préoccupations de police et d'intérêt général, autant que par le sentiment de charité pure, dont trop d'auteurs semblent faire le mobile

unique des institutions d'assistance sous l'ancien régime, les transformations qui s'étaient opérées à Paris, au siècle précédent, à la suite de l'intervention de saint Vincent de Paul, s'étendirent partiellement à la province au XVIII[e] siècle.

Bien qu'aucun autre établissement ne soit sans doute parvenu aussi près que l'hôpital des Enfants-Trouvés de Paris de la forme « établissement public » (pour employer une terminologie moderne), c'est vers ce stade que l'on tendait à la fin de l'ancien régime. C'est dire que les réformes qui, sous la Révolution, feront de l'assistance à l'enfance un service public national, étaient mûres. Elles se présentaient comme l'aboutissement normal d'une évolution historique qui, ayant pour germes lointains l'obligation des seigneurs hauts justiciers ou des communautés d'habitants d'entretenir les enfants trouvés, s'était développée de plus en plus rapidement au cours des deux derniers siècles de la monarchie.

Si, d'ailleurs, du point de vue institutionnel, les particularismes locaux et les vestiges féodaux qui subsistaient rendirent impossible jusqu'en 1789 l'instauration d'une organisation absolument uniforme d'assistance gérée par le pouvoir gouvernemental — ou simplement placée sous sa haute direction — les transformations idéologiques qui permirent la création d'un tel service public étaient, elles, accomplies.

En effet, toute une littérature philanthropique avait fleuri depuis le milieu du XVIII[e] siècle, qui proclamait que l'assistance est un droit pour l'indigent et une dette pour la société. L'opinion « éclairée », nourrie des doctrines philosophiques de Voltaire, des encyclopédistes et de Rousseau, voyait dans les vices de la vie en société, la cause de la misère. Le droit au secours des victimes de l'état social était la conséquence directe de cette idée. Il fut unanimement proclamé par les assemblées provinciales de 1787-1790.

Aussi les philanthropes — et qui ne l'était, peu ou prou, dans les salons de cette fin de siècle ? — demandaient-ils que la bienfaisance fût rationnelle, méthodique et uniforme. Leurs conceptions philosophiques de l'assistance s'opposaient à celles dont la charité confessionnelle était l'inspiratrice. Tous réclamaient, par voie de conséquence, la prise en main des institutions bienfaisantes par l'Etat, seul capable de créer un service d'assistance raisonnée, individualiste et laïque, fondé sur le principe d'une organisation paroissiale identique sur toute

l'étendue du royaume. (L'influence de ces théories est particulièrement sensible dans les réformes accomplies par Turgot et surtout par Necker, bien que l'esprit conservateur gouvernemental et les nécessités pratiques les aient contraints à se borner à des demi-mesures.)

Ainsi, le législateur révolutionnaire, en reconnaissant au profit de l'indigent une « dette sacrée » de la société, en retirant à l'Eglise sa fonction charitable pour organiser l'assistance en service public national, accomplira sans doute une étape décisive sur le plan institutionnel, mais ne fera absolument que consacrer les idées dès longtemps exprimées par l'opinion avancée de l'époque précédente.

CHAPITRE II

L'ASSISTANCE A L'ENFANCE PENDANT LA PERIODE REVOLUTIONNAIRE

CREATION DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

SECTION I

Le Comité d'extinction de la Mendicité

Il aurait semblé normal que les députés de l'Assemblée Constituante aient apporté dans leurs cahiers de doléances un large écho de l'opinion sur l'assistance aux enfants trouvés (notons de suite, en passant, que certains passages font la preuve que cette opinion est devenue beaucoup moins péjorative à l'égard des enfants naturels et abandonnés).

En réalité, les vœux relatifs à cette question sont relativement rares ; surtout, ils restent en général assez vagues et se contentent de souhaiter une amélioration du sort de ces enfants.

On peut citer certains cahiers qui sollicitent l'ouverture d'hospices pour les recevoir et quatre d'entre eux, qui demandent l'instauration de tours pour éviter l'exposition dans les rues. Quelques-uns enfin veulent que les enfants trouvés soient élevés aux frais de l'Etat qui, en contrepartie, les orienterait vers les activités dans lesquelles ils lui seraient le plus utiles : armée, marine, colonies ou agriculture.

Le cahier de l'ordre du clergé d'Aubervilliers, le seul qui consacre un assez long article aux enfants trouvés, est caractéristique à cet égard : « Les enfants trouvés sont les enfants de

« l'Etat. Ils n'ont d'autre père, d'autres parents que l'Etat qui « les a nourris. Qui pourrait donc envisager comme injuste « l'obligation à laquelle on les assujettirait de rendre à l'Etat « et à la Patrie une portion des soins et des avances qu'ils ont « reçus ? Mais, afin que ces enfants devinssent une bonne pépi- « nière de défenseurs de l'Etat, il serait indispensable qu'ils « fussent dès le berceau, élevés et nourris à la campagne et « formés de bonne heure aux travaux qui endurcissent le corps « et rendent la constitution robuste, etc. »

Quoi qu'il en soit de ces vœux, dont il ne fut jamais question, semble-t-il, ni à l'Assemblée, ni dans ses comités, les députés furent rapidement amenés à se préoccuper des problèmes d'assistance. Le paupérisme allait en effet toujours croissant, surtout à Paris, constituant un véritable danger pour l'ordre et la sécurité publics. Des pétitions et en particulier deux mémoires, l'un de Boncerf et l'autre de Lambert, furent adressés en décembre 1789 à l'assemblée de la Commune de Paris, afin qu'elle provoquât un décret de l'Assemblée nationale au sujet des mendiants. Après maintes démarches, et sur une dernière intervention de Bailly, les députés offrirent de nommer quatre commissaires chargés de recevoir leurs dons personnels. La Rochefoucauld-Liancourt fit alors adopter un amendement selon lequel les commissaires pourraient envisager « les moyens de détruire la mendicité ».

Ainsi peut-on dire avec Ferdinand Dreyfus (1) que : « ... Le « Comité de Mendicité, né d'un accident, est dû à l'initiative de « l'assemblée des représentants de la Commune de Paris. »

Bientôt porté à dix membres, le Comité eut pour président et rapporteur La Rochefoucauld-Liancourt. Et, constitué pour s'occuper de la mendicité et du chômage, il étendit son activité à toutes les formes de la misère : l'assistance aux enfants trouvés eut une place prépondérante dans ses travaux.

Les bases et l'esprit de l'assistance publique moderne y furent dégagés et l'on peut dire que, sur bien des points, l'évolution des services a tendu durant un siècle et demi, et tend encore aujourd'hui à réaliser le programme tracé par le Comité de Mendicité et par La Rochefoucauld.

---

(1) *Un philanthrope d'autrefois : La Rochefoucauld-Liancourt* (Paris, 1903).

Celui-ci, dans son premier rapport à l'assemblée, le 12 juin 1790, présenta l'assistance comme un devoir de justice sociale et, par contrecoup, il attribua aux pauvres un droit à l'assistance : « On a toujours pensé, disait-il à faire la charité aux « pauvres et jamais à faire valoir les droits de l'homme pauvre « sur la société et ceux de la société sur lui. L'organisation de « l'assistance doit être prévue dans la Constitution... La bienfaisance publique n'est pas une vertu compatissante ; elle est « un devoir, elle est la justice [1]. » Et : « ... Là où il existe « une classe d'hommes sans subsistance, là existe une violation « des droits de l'humanité ; là, l'équilibre social est rompu. »

Mais cette assistance doit être exclusivement orientée dans le sens de l'utilité générale. Pour les enfants, en particulier, « ... leur conservation est un moyen assuré de richesses dans « un empire qui peut offrir avec abondance du travail à tous « les bras... Leurs talents, leurs vertus sont un moyen de force « et de prospérité nationales » (4e rapport).

Les dépenses d'assistance doivent, par conséquent, être supportées par la nation tout entière et être concentrées entre les mains de l'Etat, représentant de la collectivité. Seul en effet le plan national convient, et non le plan communal : sinon, la contrée la plus pauvre étant celle où les secours sont les plus nécessaires, ou bien les secours seraient insuffisants, ou bien la charge serait trop lourde pour les contribuables (c'est en effet ce qui se produisait en Angleterre où la *Poor Law* d'Elisabeth, de 1601, avait fait de la paroisse l'unité administrative en matière d'assistance). La conséquence de cette étatisation était la réunion au domaine national de tous les biens dont les revenus allaient auparavant aux pauvres [2] (3e rapport). Rupture complète donc, avec les pratiques de l'ancien régime, où l'assistance s'exerçait « au moyen de corps dotés chacun d'une vie « propre, créés en vue d'une destination étroitement déterminée et canalisant en quelque sorte les aumônes indivi« duelles [3] ».

---

(1) Voir C. Bloch et Tuetey : *Procès-verbaux et rapports du Comité de Mendicité de la Constituante* (Paris, 1911).

(2) Cette idée concordait avec la célèbre motion qu'avait fait adopter Mirabeau le 2 novembre 1789, nationalisant les biens ecclésiastiques.

(3) C. Bloch, *op. cit.*

En ce qui concerne plus particulièrement l'assistance à l'enfance, les idées qui reviennent constamment au cours des séances du Comité d'extinction de la Mendicité, se trouvent déjà énoncées dans l'exposé des motifs de sa création : « Nour-« riture, habitation, éducation, tous les moyens d'arracher à « la misère ces malheureux qui y semblaient voués, de les « rendre utiles à l'Etat sous la tutelle de qui ils doivent être « placés seront recherchés ; (le Comité) examinera si, confiés « aux soins des municipalités de campagne, ils ne pourraient « pas être affranchis de la chaîne qui les lie aujourd'hui à la « lente servitude des hôpitaux où ils sont préparés à l'inertie « et à la mendicité. »

Un projet de décret, qui prévoyait en particulier l'exercice de la tutelle des enfants abandonnés et leur placement à la campagne par les officiers municipaux, fut présenté dans le 4e rapport à l'Assemblée, le 1er décembre 1790, sur les « secours à donner à la classe indigente dans les différents âges et les différentes circonstances de la vie » (titre II).

Par ailleurs, La Rochefoucauld, par un esprit d'innovation remarquable, estimait, dans le même rapport, que l'un des principaux buts du législateur devrait être d'éviter l'abandon lui-même, en s'attaquant à sa cause la plus importante : la misère. Il prévoyait les « secours préventifs d'abandon » et la législation en faveur de la famille, qui sont l'une des caractéristiques essentielles de notre législation sociale actuelle. Nous avons dit, d'ailleurs, que, depuis le milieu du XVIIIe siècle, l'opinion éclairée préconisait un système d'assistance à domicile. Enfin, le comité espérait beaucoup d'un projet de décret favorisant l'adoption des enfants.

SECTION II

La législation d'assistance a l'enfance sous la Révolution

Le programme tracé par le Comité de Mendicité a inspiré l'œuvre législative des assemblées révolutionnaires. On peut dire que le service public d'assistance à l'enfance vit le jour sous la Constituante et fut organisé successivement sur des bases différentes par la Convention et le Directoire.

L'Assemblée constituante : Création du Service public

En même temps qu'elle est le résultat délibéré de conceptions rationalistes et égalitaires, la création du Service par la Constituante se présente comme une obligation logique, découlant des réformes politico-sociales accomplies par cette Assemblée.

1° *L'abolition des droits et privilèges féodaux* eut d'abord pour conséquence de faire passer à la collectivité la charge des enfants trouvés, là où elle incombait auparavant aux seigneurs hauts justiciers. Le 29 novembre 1790 était voté un décret suivant lequel : « L'Assemblée nationale, considérant « que la suppression des droits de justice a opéré l'extinction « des profits et des charges qui y étaient attachés et qu'il est « de son devoir et de son humanité de s'occuper sans délai « à la décharge des ci-devants seigneurs hauts justiciers du « sort des enfants qui ont été exposés et abandonnés dans leur « territoire, décharge les seigneurs de cette obligation et in- « vite son Comité de Mendicité à préparer un plan relatif à « la conservation et à l'éducation de ces enfants. » Il faut aussi remarquer que la charge des nombreux enfants trouvés qui incombait au Trésor royal, soit qu'ils aient été exposés dans le détroit des justices royales, soit que leur entretien fît l'objet d'un remboursement aux hôpitaux de province, passait tout naturellement au Trésor national.

Au demeurant, cela ne créait guère de différence pratique puisque, dans l'un comme dans l'autre cas, les ressources venaient de l'imposition des contribuables.

2° *La nationalisation des biens du Clergé,* édictée pour des fins politiques et surtout financières, enleva à l'Eglise la plus grande partie des ressources qui, sous l'ancien régime, lui avaient permis d'assumer un rôle éminent en matière d'assistance — ressources que l'abolition des privilèges féodaux avait déjà fortement entamées.

L'Etat, confisquant ainsi les richesses de l'Eglise, devait, en contrepartie, supporter les charges qui les grevaient. « Les « biens ecclésiastiques, disait la motion du 2 novembre 1789, « sont à la disposition de la Nation, à la charge de pourvoir, « d'une manière convenable, aux frais du culte, à l'entretien « de ses ministres et au soulagement des pauvres... »

Remarquons, en outre, que l'Eglise fut non seulement privée de nombre de ses biens, mais encore partiellement désor-

ganisée, les idées de liberté et d'individualisme conduisant les hommes de la Révolution à supprimer tout corps intermédiaire entre l'individu et l'Etat. Les congrégations religieuses, dont beaucoup assumaient des charges d'assistance, se virent frapper tout particulièrement, « la loi, aux termes du préambule de la Constitution du 3 septembre 1791, ne reconnaissant plus les vœux religieux » comme contraires au droit naturel. Par la suite, elles se désagrégèrent et leurs œuvres avec elles, l'Etat se voyant dès lors obligé de remplir la mission sociale de ces congrégations qu'il privait d'efficacité, sinon d'existence.

Si la création d'un service public d'assistance s'imposait comme une nécessité au législateur, elle répondait aussi aux vœux de l'opinion, clairement exprimée, dans les travaux du Comité de Mendicité.

Aussi, la Constitution du 3 septembre 1791 proclame-t-elle : « Il sera créé et organisé un établissement de secours publics « pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres « infirmes, fournir du travail aux pauvres valides... » (Titre I : *Dispositions fondamentales garanties par la Constitution* -- alinéa 7) (1).

Au reste, la Constituante n'organisa pas le service dont elle avait posé le principe. Elle déclara seulement, par un décret du 10 septembre 1790 : « Les secours accordés à des paroisses « particulières, hôpitaux, hospices, hôtels-dieu, hôpitaux d'en- « fants trouvés, ne seront plus fournis par le trésor public, à « compter du 1er janvier 1791 ; il sera pourvu à leurs besoins « par les municipalités et les départements respectifs. » Ainsi l'Assemblée généralisait le système préexistant qui mettait l'assistance à la charge des collectivités locales.

Ce décret lui-même ne fut pas appliqué et des subventions durent continuer à être accordées sur le trésor public.

L'assistance à l'enfance sous la Convention
Son étatisation absolue

L'Assemblée législative se contenta, elle aussi, de voter périodiquement des secours pour l'entretien des enfants exposés.

---

(1) Cité d'après Duguit et Monnier : *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, édition 1943.

C'est la Convention qui, au milieu des soucis des guerres et des luttes intérieures, s'occupa de l'organisation de l'Assistance publique.

Les décrets des 19 mars, 28 juin, 8 juillet et 19 août 1793 créèrent un vaste système de secours, dans lequel triomphaient les conceptions du Comité de Mendicité. Il n'était plus question d'une assistance à base charitable, mais bien d'un acte de pure justice sociale. Le droit pour l'indigent de recevoir le minimum de ressources nécessaires à sa subsistance était posé en principe. Le décret du 19 mars 1793 proclamait l'assistance « dette nationale (1) ».

L'assistance était donc un service public qui fut tout entier concentré entre les mains de l'Etat. Le même décret du 19 mars prescrivait, en conséquence, l'incorporation au domaine national de l'actif et du passif de tous les établissements charitables et la vente de leurs biens.

Par ailleurs, tout particularisme local se trouvait exclu : la Révolution introduisait sur tout le territoire, une uniformité absolue contrastant avec la complexité de l'ancien régime. Les circonscriptions administratives territoriales se trouvaient mises à la base de l'organisation de l'assistance publique, comme des autres services.

C'est le décret du 28 juin qui prévoyait l'organisation des secours à l'enfance.

Les communes et départements étaient déchargés des dépenses relatives à ce service. « La Nation, disait ce texte, se « charge de l'éducation physique et morale des enfants connus « sous le nom d'enfants abandonnés. Ces enfants seront désor- « mais désignés sous la dénomination d'orphelins. Aucune « autre qualification ne sera permise (2). »

Tout enfant misérable, orphelin, délaissé, né de parents pauvres, avait droit aussi aux secours de l'Etat. A l'article 26,

---

(1) Les secours publics sont aussi déclarés « dette sacrée de la société » par le projet de Constitution girondine du 15 février 1793 et par l'acte constitutionnel voté le 24 juin 1793.

(2) Il faut lier cette délicatesse au souci du législateur révolutionnaire de réhabiliter la fille-mère et à l'abolition des incapacités juridiques frappant les enfants naturels.

on trouve même mentionné le secours pour allaitement maternel.

Il faut remarquer que la disposition suivante : « Les « familles ou les individus qui sont demeurés chargés d'en- « fants abandonnés ont droit à des indemnités de la part de « la Nation... », fut très largement utilisée et on ne surprendra personne en disant qu'il y eut de nombreux abus...

Cette législation, d'une inspiration en elle-même très favorable aux enfants trouvés, avait un double tort : celui d'abord d'instaurer en matière d'assistance un centralisme excessif. « Les départements et les communes perdent, écrit F. Drey- « fus [1], toute individualité charitable, toute autonomie bien- « faisante, et ne sont plus que des organes mécaniques de « distribution... L'Etat devient non seulement l'unique débi- « teur mais aussi l'unique trésorier et l'unique distributeur. » Ayant ainsi supprimé tous les organes intermédiaires, il reste « face à face avec l'individu ».

L'autre erreur de la Convention fut de monopoliser l'assistance au profit de l'Etat : elle ne laissait nulle place à la charité privée dont elle absorbait toutes les ressources. Bien plus, elle l'interdisait comme contraire, dans son esprit et dans ses résultats, à la conception qui faisait de l'assistance un acte de justice et d'utilité sociales. Un décret du 24 vendémiaire, an II, interdit même, un moment, de faire l'aumône sous peine d'amende [2].

Cette subite exagération de la fonction de l'Etat conduisit à des résultats lamentables pour les enfants trouvés : les sources de l'assistance charitable s'étaient taries et, de leur côté, faute de moyens financiers, les lois de la Convention restèrent toutes théoriques. Aussi la mortalité des enfants abandonnés est-elle évaluée, dans toutes les régions du pays, à 97 %. (Les nourrices, en province, étaient fort irrégulièrement payées, et au surplus en assignats — bien qu'un arrêté du 5 messidor, an IV (23 juin 1796) basera les pensions sur le prix des grains, introduisant ainsi le principe de l'échelle mobile. Les nourrices sédentaires de Paris étaient incroyablement mal nourries : elles n'avaient souvent qu'une soupe par jour !)

---

(1) *L'assistance sous la Législative et la Convention.*

(2) Cité par M. le professeur Rolland, cours de 1945-1946.

Le Directoire

Animé d'un esprit politique différent et, par ailleurs, constatant les résultats déplorables de la législation antérieure, le Directoire, par trois lois de l'an V (1796) effectua un retour en arrière.

Les biens des hôpitaux qui n'avaient pas encore été vendus leur furent rendus, ainsi que la personnalité civile. Surtout, le caractère centraliste de l'assistance fut atténué et une partie des dépenses fut reportée sur les communes et les départements.

Voici le texte de la loi du 27 frimaire, an V (17 décembre 1796) concernant les enfants assistés :

ARTICLE PREMIER. — Les enfants abandonnés, nouvellement nés, seront reçus gratuitement dans tous les hospices civils de la République.

ART. 2. — Le Trésor national fournira à la dépense de ceux qui seront portés dans les hospices qui n'ont pas de fonds affectés à cet objet.

ART. 4. — Les enfants abandonnés seront, jusqu'à majorité ou émancipation, sous la tutelle du président de l'Administration municipale dans l'arrondissement de laquelle sera l'hospice où ils auront été portés. Les membres de l'Administration seront les conseils de la tutelle.

ART. 5. — Celui qui portera un enfant abandonné ailleurs qu'à l'hospice le plus voisin, sera puni d'une détention de trois décades...

En application de l'article 3, un long arrêté « sur la manière d'élever et d'instruire les enfants abandonnés » fut pris le 30 ventôse, an V. Cette réglementation minutieuse témoigne d'un esprit très favorable à la cause de l'enfance malheureuse. Ses dispositions ne sont en somme pas éloignées de celles que nous trouvons dans les règlements actuels du Service. Citons par exemple :

ART. 4. — Les nourrices et autres habitants des campagnes pourront conserver, jusqu'à l'âge de douze ans, les enfants qui leur auront été confiés, à la charge pour eux de les nourrir et entretenir convenablement aux prix et conditions qui seront déterminés à l'article 9 ci-après et de les envoyer aux écoles pour y participer aux instructions données aux autres enfants de la commune ou du canton.

ART. 13. — Les enfants âgés de douze ans révolus, qui ne seront pas conservés par les nourrices et autres habitants auxquels ils auront d'abord été confiés, seront placés chez des cultivateurs, artisans ou manufacturiers, où ils resteront jusqu'à leur majorité sous la surveillance

du commissaire du directoire exécutif près l'Administration principale du canton, pour y apprendre un métier ou profession, conformément à leurs goûts et à leurs facultés...

Art. 14. — Les nourrices et autres habitants qui auront élevé jusqu'à douze ans les enfants qui leur ont été confiés pourront les conserver préférablement à tous les autres, en se chargeant néanmoins de leur faire apprendre un métier ou de les appliquer aux travaux de l'agriculture...

Cet article 14 marque, pour la première fois, l'idée des pouvoirs centraux de donner une famille aux enfants abandonnés et de les y laisser le plus longtemps possible pour que naissent, entre pupilles et parents nourriciers, de sincères sentiments d'affection réciproque.

En résumé :

— Si les difficultés financières ont pu empêcher la législation révolutionnaire d'avoir sur le sort des enfants abandonnés les heureux effets qu'on en pouvait attendre ;

— Si plusieurs des réformes édictées sont même restées, de ce fait, purement théoriques ;

— D'autre part, si, à de certains moments par un excès de systématisation logique dénué d'opportunisme pratique, ces réformes ont pu tomber dans des outrances, heureusement corrigées sous le Directoire ;

Il n'empêche que la législation révolutionnaire ait eu une importance primordiale dans l'histoire de notre assistance qui devient, de la part de la collectivité, un acte de justice sociale, et non plus seulement de charité ou de police : le secours aux membres malheureux de la société, et tout particulièrement aux enfants abandonnés, est posé comme une dette de la communauté, et réciproquement, comme un droit de l'indigent. L'assistance est devenue une *assistance publique*.

Ainsi une étape décisive est franchie.

CHAPITRE III

L'ASSISTANCE PUBLIQUE A L'ENFANCE DU CONSULAT A LA CHUTE DU SECOND EMPIRE

Au cours de la période dont nous abordons l'étude, le Service des enfants assistés acquiert certains des caractères essentiels qu'il présente aujourd'hui. D'une part, la base de son organisation y devient départementale, sur le plan financier d'abord, puis en ce qui concerne sa réglementation. D'autre part, le XIX^e^ siècle voit la création de l'inspection départementale dont le rôle grandissant en fait la pièce essentielle du service. C'est enfin durant cette période que sont instaurés les secours préventifs d'abandon : innovation capitale puisque l'on peut, avec raison, considérer comme la caractéristique essentielle de l'assistance moderne, l'importance qu'y a pris la prévention.

Toutes ces réformes n'ont pas été sans des hésitations, des retours en arrière et des retouches multiples. Certaines dispositions législatives sont rapidement devenues lettre morte et des instructions ministérielles ont parfois altéré la loi sous couleur de l'interpréter.

Dans quel esprit les pouvoirs publics ont-ils procédé à cette réorganisation progressive du service ? Alors que le législateur révolutionnaire, s'inspirant d'un idéal élevé qui se résuma dans les mots : « fraternité et solidarité », voyait le but à atteindre sans calculer les nécessités budgétaires inhérentes à la réalisation de son programme, les préoccupations financières et le sentiment des réalités terre à terre, qui s'étaient déjà manifestés sous le Directoire, prennent, à partir du Consulat, une place prépondérante. Le souci dominant des gouvernements, jusqu'à la Mo-

narchie de Juillet surtout, est de réduire les charges de l'Etat : devant le nombre croissant des abandons, on cherche à diminuer le nombre des admissions et, par ailleurs, on reporte la part la plus lourde des frais d'assistance sur les collectivités locales : communes et départements.

SECTION I

La réorganisation législative du Service sous le Consulat et l'Empire

Trois textes, promulgués sous le Consulat et l'Empire, abrogeant les décrets qui avaient, sous la Révolution, organisé pour la première fois le Service, ont constitué les bases législatives de celui-ci durant tout le XIX^e^ siècle. Ce sont : le décret du 25 vendémiaire, an X, la loi du 15 pluviôse, an XIII, et le décret du 19 janvier 1811.

1° *Le décret du 25 vendémiaire, an X : le caractère départemental du Service au point de vue financier.* — Signe caractéristique de l'esprit des pouvoirs publics de cette époque à l'égard des problèmes d'assistance, le premier point de la législation révolutionnaire qui fit l'objet d'une réforme, fut l'organisation financière du Service. Tandis que la loi du 27 frimaire, an V, article 2, mettait, on l'a vu, à la charge du Trésor national, la dépense des enfants portés dans les hospices qui n'avaient pas de fonds suffisants affectés à cet usage, le décret du 25 vendémiaire, an X (17 octobre 1801) mit cette dépense à la charge des budgets départementaux. Mesure extrêmement importante puisqu'elle marque le début d'une évolution qui, pour des raisons financières, fera du Service de l'assistance à l'enfance un service départemental.

2° *La loi du 15 pluviôse, an XIII : la tutelle des enfants trouvés* (1). — Ce ne sont cependant pas les préoccupations budgétaires, mais bien l'intérêt des enfants qui a inspiré la loi du 15 pluviôse, an XIII, « relative à la *tutelle* des enfants admis dans les hospices ».

(1) Voir texte aux annexes.

Rappelons qu'auparavant, cette tutelle était exercée par le président et les membres de l'Administration *municipale* de l'arrondissement où était situé l'hospice (loi du 27 frimaire, an V, art. 4). Cependant, l'arrêté du 30 ventôse, an V, en confiant aux *commissions hospitalières* le soin de mettre en nourrice, puis de gager les enfants trouvés, avait conduit à un état de fait que la loi de pluviôse, an XIII, ne fit que consacrer légalement.

Cette loi, particulièrement importante puisqu'elle est restée intégralement en vigueur jusqu'en 1904, confiait la tutelle à la commission administrative de l'hôpital où l'enfant était admis, l'un des membres de la commission remplissant les fonctions de tuteur.

Abrogeant le système révolutionnaire qui organisait exclusivement les secours publics sur la base de circonscriptions administratives territoriales, la loi revenait, en ce qui concerne la tutelle des enfants assistés, à la tradition de l'assistance hospitalière de l'ancien régime (1). Ce caractère hospitalier de l'assistance subsistera jusqu'à la loi de 1904. Et Lallemand pourra écrire en 1885 (2) : « ... Les nations modernes sont « séparées en deux camps au point de vue de l'organisation « des secours à l'enfance. Les peuples catholiques... ont leurs « hôpitaux d'enfants trouvés régis par des règlements anciens... « Le protestantisme, ayant jeté aux quatre vents du ciel les « richesses du clergé et des pauvres, les asiles de l'enfance ne « subsistèrent pas avec la même abondance qu'auparavant ; « à leur place apparaît l'obligation imposée aux communes « et aux paroisses de venir en aide aux pauvres y ayant leur « domicile. »

La Révolution avait accompli une réforme analogue à celle du protestantisme. Un certain retour en arrière se produisit donc, mais du moins fut-il tout temporaire, et par ailleurs subsistait la notion d'assistance « publique », car les hospices d'enfants trouvés n'ont plus, à l'époque que nous étudions, le caractère d'œuvres privées, même reconnues d'intérêt général et subventionnés par les pouvoirs publics, mais bien celui d' « établissements publics ». De plus, si la tutelle des enfants

---

(1) Déjà le Directoire, dans le même sens, avait rendu aux hôpitaux leurs biens non encore vendus.

(2) Lallemand, *op. cit.* (p. 643 et 644).

trouvés était rendue aux commissions hospitalières, l'essentiel de la dépense restait à la charge des départements en vertu du décret du 25 vendémiaire, an X.

On peut dire que dans la loi de pluviôse, an XIII, se manifeste le caractère dominant de la législation napoléonienne : effectuer la synthèse des institutions de l'ancien régime et des réformes révolutionnaires, en ce qu'elles ont entre elles de compatible.

3° *Le décret du 19 janvier 1811* (1). — Les textes que nous venons d'étudier n'avaient modifié la législation révolutionnaire qu'en ce qui concerne deux points particuliers du Service : charge des dépenses et tutelle des enfants trouvés. C'est l'ensemble du Service que réorganise le décret du 19 janvier 1811, texte capital souvent présenté à la louange de l'Empereur, comme très libéral, ou par contre, dénigré à l'excès par certains auteurs, comme le docteur Thulié (2).

Nous allons en étudier les dispositions essentielles.

a) *L'admission des enfants abandonnés selon le décret de 1811.* — Pour juger du caractère des décisions prises par ce décret quant à l'admission des enfants dans le service, il convient de les rapprocher de circulaires ministérielles antérieures. Le décret a, en effet, été élaboré après examen des rapports adressés au gouvernement en réponse à la circulaire du ministre de l'Intérieur, comte de Montalivet, en date du 27 mars 1810.

Le but principal de cette circulaire était de réduire, par tous les moyens, les dépenses afférentes à l'entretien des enfants mis à la charge des pouvoirs publics. Elle rappelait les abus qui, depuis la Révolution, se manifestaient dans le service et qu'avait dénoncés une circulaire du ministre Chaptal, du 23 ventôse, an IX : « On a délivré, disait ce document, des certificats « d'existence pour des enfants morts, afin de continuer un « salaire qui n'était plus dû... On a vu plusieurs fois des mères « obtenir l'inscription de leurs enfants sur la liste des enfants « abandonnés et s'en charger ensuite en qualité de nourrices « pour usurper la rétribution... »

L'admission « à bureau ouvert », sur simple production de l'acte de naissance de l'enfant et sans l'intervention d'un offi-

(1) Voir texte aux annexes.
(2) *Les Enfants assistés de la Seine* (Paris, 1887).

cier de police, qui était pratiquée depuis 1792, apparaissait comme l'une des sources de ces abus et, en tous cas, comme la raison de l'augmentation constante du nombre des abandons (qui passe de 3.646 en 1801 à plus de 5.000 en 1811).

Pour réduire le nombre des enfants abandonnés, la circulaire de 1810, comme d'ailleurs celle de l'an IX, ordonne de ne faire bénéficier de l'assistance publique que les seuls « enfants nés, hors le mariage, de parents inconnus, ou ceux exposés par des parents également inconnus » (les autres pouvant éventuellement obtenir des secours laissés à la charge des administrations communales) ; c'était là une limitation que n'autorisait aucun texte légal antérieur.

Aussi le décret de 1811 paraît-il très libéral lorsqu'il décide que pourront être admis, outre les enfants « trouvés », nés de parents inconnus, les « abandonnés » nés de parents connus auxquels on ne peut recourir (art. 5) et les « orphelins pauvres [1] ». Aussi bien, les enfants qui, auparavant, étaient apportés aux hospices comme « abandonnés » devaient rentrer presque tous, dorénavant, dans la catégorie des « trouvés », en raison de *l'instauration obligatoire du tour,* comme mode légal d'abandon.

Cette instauration peut être considérée comme la réforme essentielle du décret de 1811. La question du tour a suscité, depuis, les plus vives controverses dont l'écho s'est répercuté jusqu'à la célèbre discussion du Conseil supérieur de l'Assistance publique de 1919 où d'aucuns proposèrent son rétablissement.

La création des tours semblait être une mesure essentiellement libérale, en ce qu'elle assurait d'une manière absolue le secret et la liberté de l'abandon : il suffisait de déposer l'enfant, aussi furtivement que l'on voulait, de nuit aussi bien que de jour, dans la boîte tournante placée dans l'épaisseur du mur de l'hospice dépositaire. Pourtant, si l'on en juge d'après les circulaires citées plus haut, le gouvernement ne visait certainement pas à favoriser la recrudescence des abandons.

---

(1) A l'égard de ces derniers, il faut ajouter que, dès juillet 1811, une circulaire du baron Quinette, directeur général de la Comptabilité des communes et des hospices, ordonnait de les laisser à la charge pécuniaire des hospices, en raison de l'état déplorable du budget du Service des enfants assistés.

Faut-il donc voir dans l'innovation du décret de 1811, un moyen de réduire les admissions, plutôt que de les accroître, en abrogeant le système de l'admission à « bureau ouvert », considéré comme la cause directe du grand nombre d'abandons ?

Dans l'admission à bureau ouvert, tous les renseignements possibles sont recueillis sur l'enfant abandonné, d'où la possibilité pour la mère d'avoir des nouvelles de son enfant et, le cas échéant, de le reprendre sans difficultés d'identification. Donc, la rupture entre la mère et l'enfant n'est pas absolue et cette considération peut influer considérablement sur la décision d'abandonner l'enfant.

Le tour, au contraire, transforme l'enfant qui y est déposé en un être anonyme que rien ne permet ensuite à la mère de retrouver si elle n'a pas pensé spontanément à épingler à ses langes quelque signe de reconnaissance.

De plus, le décret précisait qu'il ne devait y avoir qu'un hospice dépositaire, au maximum, par arrondissement. Etant donné la difficulté des communications à cette époque, la distance pouvait être pour les mères de province, un obstacle à la mise au tour (et le Code pénal punissait l'exposition, en dehors des hospices, d'enfants abandonnés).

Nous pensons donc que la création du tour n'était peut-être pas aussi libérale qu'on a voulu le dire. Quel fut, en tous cas, le résultat atteint par la création des tours, sur le nombre des abandons ?

Il nous faut d'abord remarquer que nombre de départements hésitèrent longtemps à appliquer cette mesure. Six départements ne créèrent même jamais de tour. Le département de la Seine n'en instaura un qu'en 1827. Nous constatons qu'à cette époque la marche ascendante du nombre des admissions dans ce département s'arrête après 1828 et que, une brève flèche des abandons en 1831 mise à part, le nombre des admissions diminue d'année en année, passant de 5.600 en 1827 à 4.700 environ en 1837.

b) *Le sort des enfants trouvés d'après le décret de 1811.* — En ce qui concerne la tutelle des enfants abandonnés, le décret de 1811 se réfère au système institué par la loi de pluviôse, an XIII.

Pour le placement des enfants de six à douze ans, l'article 9 décide que « le prix de la pension décroîtra chaque année jusqu'à l'âge de douze ans ». Sur ce point encore, il faut se reporter à la circulaire de 1810 qui avait préparé le décret et qui avait rappelé « qu'en fixant la rétribution à payer pour la sep- « tième année, on doit établir une série décroissante pour « chacune des années suivantes et dans la proportion des « services que peuvent en retirer les personnes qui en « sont chargées ». Cette disposition, sans doute fertile en économies pour le service, était singulièrement dangereuse pusqu'elle justifiait et légalisait l'exploitation, malheureusement trop fréquente, des enfants assistés. Cette mesure était d'ailleurs prévue déjà, il faut le reconnaître, par l'arrêté du 30 ventôse, an V.

Par contre, il eut été souhaitable que fussent maintenues les sages dispositions de cet arrêté sur le placement des pupilles de plus de douze ans (*voir page 37*). Or le décret de 1811 abrogeait ces dispositions en ordonnant de placer les enfants en apprentissage jusqu'à vingt-cinq ans, sans que le maître doive à l'apprenti d'autre rémunération que sa nourriture et son entretien. Hâtons-nous de dire que cette mesure, par trop injuste, tomba presqu'immédiatement en désuétude.

Le décret prévoyait en outre qu'à l'âge de douze ans « les enfants mâles en état de servir seraient mis à la disposition du ministre de la Marine » (art. 8) pour devenir matelots de la marine de guerre. Et l'article 16 énonçait le véritable droit de propriété que l'Etat s'arrogeait ainsi sur la personne des enfants trouvés : « Les dits enfants élevés à la charge de l'Etat « sont entièrement à sa disposition, et quand le ministre de « la Marine en dispose, la tutelle des commissions adminis- « trative cesse. » Précisons, là encore, que cette disposition ne reçut pas d'application. (Mais l'Empereur constitua le régiment des pupilles de la garde composé de 6.000 enfants assistés.)

c) *Dispositions financières du décret de 1811.* — La même préoccupation d'économies pour le budget de l'Etat qui avait inspiré le décret de vendémiaire, an X, lorsque celui-ci avait mis les dépenses du Service à la charge du département, se manifeste dans le décret de 1811. L'article 11 dispose que les frais de layette et les frais de nourriture et d'éducation des

enfants abandonnés, tandis qu'ils sont dans les hospices (dépenses « intérieures ») sont à la charge de ces hospices. Pour les dépenses « extérieures », mois de nourrices et pensions, l'Etat accordait néanmoins une somme forfaitaire annuelle de quatre millions de francs (art. 12). « S'il arrivait, après la répartition de cette somme, qu'il y eût insuffisance... » (disait le décret avec quelque euphémisme) le reste de la dépense devait être couvert, outre la contribution du département — qui sans être expressément mentionnée par l'article 12 ne cessa jamais d'être versée — par les hospices s'il leur restait des ressources disponibles ; enfin, si besoin était, une contribution était prévue sur les fonds des communes.

Ainsi les administrations locales et hospitalières se voyaient chargées de la majeure partie des dépenses du service : et pourtant le gouvernement savait pertinemment, comme certains documents le révèlent, qu'elles étaient parfois incapables d'assumer ce fardeau. Mais on trouve dans la circulaire du baron Quinette, relative à l'application du décret, cette phrase significative : « En laissant peser sur les revenus des hospices toute « la dépense relative aux enfants trouvés, le décret a eu pour « but de rendre les administrations plus sévères sur les admis- « sions, et plus intéressées à rechercher les économies dont elle « peut être susceptible. » Ceci nous incite à douter à nouveau de la libéralité du décret de 1811 en matière d'admissions, et témoigne bien de l'esprit de l'Administration à cette époque. Il s'agissait de minimiser le plus possible les dépenses, l'intérêt des enfants et les considérations sociales ne passant qu'en second lieu. Comme on est loin, en tout cela, de l'état d'esprit de la Révolution !

L'assistance est bien toujours conçue comme étant une charge de l'Etat : mais il est clair que cette charge est pour lui un fardeau qu'il cherche à alléger par tous les moyens ; et il n'est rien moins que certain que l'assistance soit toujours considérée comme une dette de l'Etat et un droit des malheureux... « Les enfants dont l'éducation est confiée à la *charité* publique... », dit l'article 1[er] du décret de 1811 : peut-être n'est-ce là, dira-t-on, qu'une question de terme, au fond sans importance. Sans doute ! Cependant, on ne peut s'empêcher de remarquer ce mot et de le comparer au début du décret de 1793 : « ... La nation se charge de l'éducation physique et morale « des enfants abandonnés. »

SECTION II

Les enfants abandonnés sous la Restauration

Plus encore que sous l'Empire, ce sont les préoccupations financières qui inspirent le gouvernement et l'administration royale en matière d'assistance à l'enfance. On a vu, en effet, que l'article 12 du décret de 1811 accordait sur le trésor une somme annuelle de quatre millions de francs à répartir entre les départements, pour le paiement des pensions et mois de nourrices. Dès les premières années de la Restauration, l'Etat se décharge de cette obligation et, abrogeant l'article 12, reporte sur les départements l'intégralité des dépenses « extérieures » du service. C'est là l'objet des lois de finances des 25 mars 1817, 15 mai 1818 et 19 juillet 1819. Afin de subvenir à cet accroissement de dépenses, les préfets se voyaient autorisés à créer des centimes additionnels. D'ailleurs, en cas d'insuffisance, le concours des communes continuait d'être prévu, conformément à l'article 12, *in fine,* du décret de 1811. Le résultat des lois de finances était donc de substituer à l'Etat le département qui continuait de supporter les dépenses « intérieures » du service, conformément au décret du 25 vendémiaire, an X, dans le paiement des dépenses « extérieures ». Ainsi s'affirmait, au moins sur le plan financier, le caractère départemental que tendait à prendre le service des Enfants assistés.

Cependant, le nombre des admissions allait toujours croissant, les abus se manifestaient plus que jamais, comme le prouve une circulaire du 27 mars 1817, et le souci principal de l'administration était d'arrêter cette hausse constante de la courbe des abandons.

C'est à ce but que répond, dans sa quatrième partie, l'instruction envoyée par le ministre de Corbière aux préfets le 8 février 1823. Ce texte exclut d'abord de l'assistance à l'enfance, à l'encontre du décret de 1811, les « orphelins pauvres » et les enfants de familles indigentes dont la charge est entièrement laissée aux hospices et aux secours à domicile. L'instruction fixe ensuite limitativement les circonstances où peuvent être admis les enfants. « L'admission des trouvés, écrit le ministre, « ne doit avoir lieu que dans les circonstances suivantes : « 1° par leur exposition au tour ; 2° au moyen de leur apport « à l'hospice, immédiatement après leur naissance, par l'officier

« de santé ou la sage-femme qui a fait l'accouchement ; 3° sur « l'abandon de l'enfant de la part de la mère, si, admise à « l'hospice pour y faire ses couches, elle est reconnue dans « l'impossibilité de s'en charger ; 4° sur la remise du procès- « verbal dressé par l'officier de l'état civil pour les enfants « exposés dans tout autre lieu que dans l'hospice...

« Les enfants abandonnés ne doivent être admis que : « 1° d'après l'acte de notoriété du juge de paix ou du maire « constatant l'absence de leurs père et mère ; 2° sur l'expé- « dition des jugements correctionnels ou criminels qui les « privent de l'assistance de leurs parents. »

Mais la mesure la plus restrictive est la suivante : « Aucun « enfant abandonné ne peut être admis s'il a atteint sa douzième « année. » Or, quand on songe au chiffre peu élevé que peuvent atteindre les dépenses du service pour les enfants « hors pension nourricière », on est bien obligé de penser que cette mesure qui ne procurait qu'un bien minime allègement aux charges administratives et financières, avait un caractère inhumain et antisocial, autant d'ailleurs qu'illégal. Car, si les textes prévoyaient que le versement des pensions cesserait à douze ans, cela n'impliquait nullement qu'un enfant plus âgé, abandonné et sans soutien, ne pût trouver une protection dans la tutelle hospitalière. La circulaire de 1823 incitait enfin les préfets à mettre véritablement en vigueur les articles 348 à 353 du Code pénal contre les expositions et les abandons, articles qui jusqu'alors étaient restés inappliqués.

Ainsi le ministre de l'Intérieur venait, par ses circulaires, se substituer au législateur, dans un esprit d'antilibéralisme à l'égard de l'enfance abandonnée.

De cet esprit, une nouvelle circulaire du ministre de Corbière, du 21 juillet 1827, vint donner une preuve plus nette encore : « Le déplacement de tous les enfants est devenu indispensable « pour détruire les nombreux abus qui se sont introduits dans « cette partie du Service ; il a déjà eu lieu avec beaucoup de « succès dans quelques départements et je ne doute pas qu'en « le faisant opérer dans toute la France on n'obtienne une « réduction considérable dans le nombre et dans la dépense « des enfants trouvés. » Et le ministre, spéculant sur l'affection qu'ont souvent les parents nourriciers pour les enfants qui leur sont confiés, ajoutait : « Afin de ne point enlever aux enfants « les avantages qu'ils peuvent retirer de l'attachement des nour-

« riciers, vous devrez aussi faire annoncer que si des nourriciers « (ou autres personnes bien famées) voulaient se charger « gratuitement des enfants qui auraient été jusqu'alors confiés « à leurs soins, l'Administration s'engagerait à les leur laisser « jusqu'à l'âge de vingt et un ans accomplis... » Souvent les nourriciers, même misérables, gardaient ainsi gratuitement l'enfant auquel ils s'étaient attachés, mais il ne semble guère excessif de qualifier de chantage la mesure gouvernementale.

Par ailleurs, il semble bien, en dépit des affirmations et statistiques officielles, que ce « changement d'air » eut les résultats les plus fâcheux sur la santé des pupilles. L'opinion publique s'émut de cette mesure jugée à bon droit odieuse, et B.-B. Remacle (1) en montre les effets : « On a fait, conclut-il, « le calcul de la diminution de dépense amenée par l'emploi « de cette mesure. Si l'on supputait les décès qu'elle a en- « traînés, on verrait ce que coûtent en hommes ces économies « d'argent. »

Cependant, en partie parce que l'institution en était contraire aux coutumes, en partie aussi pour diminuer le nombre des abandons en accroissant leur difficulté matérielle, on supprimait de nombreux tours. Neuf furent fermés de 1813 à 1823, trente-cinq de 1823 à 1834, vingt-cinq en 1835, trente-deux en 1836, seize en 1837. Il n'en subsistait que vingt-cinq lors de l'enquête de 1860. Encore, sur ce nombre, ajoutent les inspecteurs généraux, en comptait-on treize « soumis à certaines « conditions et à une surveillance équivalant à une suppression « réelle ». On jugera des effets de la surveillance, si nous disons qu'à Paris le nombre des admissions qui était de 4.700 en 1837, date de son instauration, tomba l'année suivante à 3.200 seulement (effet d'ailleurs passager puisque, dès 1839, il remontait aux environs de 4.000). Il est juste d'ajouter qu'en même temps qu'elle instituait la surveillance du tour par des agents, l'Administration parisienne créait des *secours préventifs d'abandon* (arrêté du 25 janvier 1837). Trop modiques à l'origine pour avoir une efficacité bien grande, ces secours devaient prendre par la suite une extension qui en fait aujourd'hui la forme la plus fréquente de l'assistance infantile. D'ailleurs

(1) *Des hospices d'enfants trouvés en Europe et principalement en France depuis les origines jusqu'à nos jours* (Paris, 1838).

la surveillance du tour fut rapidement abolie à Paris, pour être remplacée par un système mixte comportant à la fois un tour « libre » et un bureau d'admission : solution bâtarde peut-être, mais qui présentait de sérieux avantages [1].

SECTION III

La Monarchie de Juillet

Il semble que sous la Monarchie de Juillet, on assiste à la renaissance, dans les milieux gouvernementaux, d'un esprit plus favorable à la cause de l'enfance [2].

Deux textes législatifs sont à citer :

— La loi du 18 juillet 1837 (suivie d'une circulaire du 21 août 1839) relative à l'Administration municipale. Elle déclare que le contingent assigné aux communes dans la dépense du service des Enfants assistés doit être compté parmi les dépenses obligatoires du budget.

— La loi du 10 mai 1838, sur les attributions des Conseils généraux, qui a le même objet pour les départements que celle de 1837 pour les communes.

C'est aussi sous la Monarchie de Juillet que le gouvernement préconisa la création des *inspecteurs départementaux* et eut l'idée du rôle qu'ils pourraient être amenés à jouer. Le décret de 1811 (art. 14) avait prévu qu'un « commissaire spécial » pourrait être nommé par les commissions administratives chargées de la tutelle des enfants abandonnés, pour visiter ceux-ci dans leurs placements. Certains départements avaient adopté cette solution.

La circulaire du 12 mars 1839 déclare qu'il « conviendrait « d'étendre cette création à tous les départements... Je vous « invite donc, Monsieur le Préfet, à procéder sans retard au « choix et à la nomination d'un inspecteur dans votre dépar- « tement... » On le voit, il ne s'agit plus d'un « commissaire spécial » nommé par la commission hospitalière, mais bien

(1) Elle dura jusqu'en 1861 date à laquelle le tour fut supprimé.

(2) On en a la preuve dans les circulaires des ministres d'Argout et Duchâtel qui abolissent l'exclusion prononcée par leurs prédécesseurs contre les orphelins pauvres.

d'un « inspecteur » — le choix même des mots est significatif — nommé par le préfet.

Mais surtout cette circulaire témoigne du fait que le service des Enfants assistés passait, non seulement au point de vue financier, mais aussi bien au point de vue administratif, à la charge et sous le contrôle du département. On s'orientait ainsi peu à peu vers un système d'assistance basé sur les divisions territoriales, tel que l'avait conçu le législateur révolutionnaire, système sur lequel la loi de pluviôse, an XIII et le décret de 1811 avaient marqué un recul très net dans le sens de l'assistance hospitalière traditionnelle.

Bien plus, la circulaire esquissait (avec une certaine prudence, il est vrai) le rôle de surveillance que pourraient jouer les inspecteurs sur l'exercice de la tutelle par les commissions hospitalières. En effet, tout en voulant que les inspecteurs aient envers les membres de ces commissions « les égards « et la confiance que j'aime à croire qu'ils trouveront eux-« mêmes auprès de ces administrateurs », le ministre disait : « Lorsque les enfants seront plus grands, l'inspecteur devra « continuer d'exercer sur eux une exacte surveillance et « s'assurer que les commissions administratives remplissent « à leur égard et jusqu'à leur majorité, les devoirs que leur « imposent les lois... » Ainsi, les inspecteurs, agents des préfets, c'est-à-dire du pouvoir central autant et plus que des départements, étaient appelés à jouer un rôle centralisateur dans le service.

Ce rôle ne devait pas cesser de croître, et c'est là, sans doute, le facteur qui a le plus contribué à donner au service des Enfants assistés le caractère nettement national qu'il présente aujourd'hui.

SECTION IV

L'assistance a l'enfance abandonnée sous la IIe République et le Second Empire

La IIe République

« A ses débuts, écrit F. Dreyfus [1], la Révolution de 1848 a « le même idéal que la Constituante ; elle rêve, elle aussi, de

(1) *L'assistance sous la IIe République* (Paris, 1907).

« libérer la société de la servitude et de la misère. Elle « revient à l'idée révolutionnaire du Comité de Mendicité et « de La Rochefoucauld-Liancourt, c'est-à-dire à l'assistance de « l'Etat étendue au cycle complet de la vie humaine, du berceau « à la tombe... »

Comme ceux de 1789, les hommes de 1848 concevaient en effet les secours de la société comme un droit subjectif existant au profit des déshérités du corps social. « Le droit à l'assistance « est celui qui appartient aux enfants abandonnés, aux infirmes « et aux vieillards de recevoir de l'Etat des moyens d'exister », disait la déclaration des devoirs et des droits du projet de Constitution présenté à l'Assemblée le 19 juin 1848 (art. 9, texte proposé par Cormenin).

Cependant, le projet définitif, présenté le 30 août, se montrait à coup sûr moins affirmatif sur le principe d'un tel « droit », tout en reconnaissant toujours à l'assistance le caractère d'un devoir social : « La République... doit l'assis- « tance aux citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du « travail dans la limite de ses ressources, soit en donnant, à « défaut de la famille, les moyens d'exister à ceux qui sont « hors d'état de travailler » (*Préambule*, VIII. Voir aussi chap. 2, art. 13 de la Constitution) [1].

Quoi qu'il en soit, une commission fut nommée, qui fit une longue et intéressante enquête, aux fins d'organiser les secours publics à l'enfance abandonnée ; un projet de loi fut même proposé par Dufaure. Mais de tout ce travail ne sortit que la *loi du 10 janvier 1849*, organisant l'Assistance publique à Paris et plaçant à sa tête un Directeur général ; loi d'exception, mais qui est néanmoins importante, puisque ses dispositions sont aujourd'hui encore en vigueur. En ce qui concerne les enfants assistés, cette loi disait (art. 3) : « Le Directeur exerce « son autorité sur les services intérieurs et extérieurs... Il a la « tutelle des enfants abandonnés, trouvés et orphelins. »

L'Assemblée législative — où ne soufflait d'ailleurs plus l'esprit de 48 — ne réussit pas plus que la Constituante à élaborer une loi d'assistance, les débats de sa commission — qui furent souvent une joute entre le vicomte de Melun,

---

(1) Sur l'élaboration de la Constitution de 1848, cf. Paul Bastid, *Doctrines et institutions politiques de la IIe République* (1945).

représentant le plus marquant du catholicisme social alors à son apogée, et Thiers qui représentait l'esprit conservateur de la majorité — demeurant stériles.

Le Second Empire

En 1853 et 1856, des projets furent à nouveau présentés qui, eux aussi, demeurèrent dans les cartons. Cependant une *loi du 18 juillet 1866* sur les Conseils généraux décida que ceux-ci statueraient définitivement sur le service des enfants assistés (1). Au demeurant, cette loi n'eut, à cet égard, pas grand résultat : aucun Conseil général ne prit, semble-t-il, la peine de débrouiller le fatras des textes législatifs et administratifs qui régissaient le service, pour construire une réglementation départementale cohérente. Il n'en reste pas moins que cette disposition de la loi de 1866 consacrait le caractère départemental acquis par le service des Enfants assistés au cours du XIX^e^ siècle. Elle fut reprise par la grande loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux.

Le 5 mai 1869, le Corps législatif vota une loi spéciale consacrée aux Enfants assistés, loi de finances, dont le seul but était d'effectuer le départ entre les dépenses supportées par l'Etat, le département et les communes. En voici les dispositions essentielles :

ART. 2. — Les dépenses intérieures comprennent :
1° Les frais occasionnés par le séjour des enfants à l'hospice ;
2° Les dépenses de nourrices sédentaires ;
3° Les layettes.

ART. 3. — Les dépenses extérieures comprennent :
1° Les secours temporaires destinés à prévenir ou faire cesser l'abandon ;
2° Le prix de pension et les allocations réglementaires ou exceptionnelles concernant les enfants placés à la campagne ou dans les établissements spéciaux...
3° Les frais de vêtures, etc...

ART. 5. — Les dépenses intérieures et extérieures sont payées dans chaque département sur :

---

(1) Loi de déconcentration, tout à fait conforme à la politique intérieure de l'Empire « libéral », donnant une autonomie relative aux pouvoirs locaux.

1° Le produit des fondations, dons et legs spéciaux faits à tous les hospices du département au profit des enfants assistés ;

2° Le produit des amendes de police correctionnelle ;

3° Le budget départemental ;

4° Le contingent des communes réglé chaque année par le Conseil général ; il ne peut excéder le cinquième des dépenses extérieures ;

5° La subvention de l'Etat, égale au cinquième des dépenses intérieures

Art. 6. — Les frais d'inspection et de surveillance sont à la charge de l'Etat.

Il est à remarquer que l'application de la loi de 1869 n'entraînait une participation de l'Etat que de 1 million environ (sur 15 millions absorbés, en moyenne, par le service), alors que le décret de 1811 accordait une subvention gouvernementale annuelle de 4 millions.

Deux points surtout méritent, dans la loi de 1869, d'attirer l'attention. D'abord, dans l'article 3 : 1° l'existence des secours préventifs d'abandon était légalement consacrée : la loi créait ainsi officiellement la catégorie des « enfants secourus », qui existait déjà dans le département de la Seine depuis 1837 et qui devait prendre plus tard une extension si considérable.

D'autre part, la loi du 5 mai 1869 mettait les frais d'inspection à la charge de l'Etat. Elle était commentée par une circulaire du 3 août de la même année qui précisait « que le progrès considérable » réalisé par cette mesure permettrait aux inspecteurs « de prendre plus activement encore la direction du service et d'être associés étroitement à la tutelle administrative ».

Ainsi la loi sanctionnait — implicitement, mais sans ambiguïté — l'évolution qui s'était produite dans le rôle et les attributions des inspecteurs, sous l'impulsion des ministres qui s'étaient succédé.

De cette évolution, les principales étapes avaient été : la circulaire du 12 mars 1839 citée plus haut, et une instruction beaucoup plus précise du 30 avril 1856 qui disait : « ... L'ins-
« pecteur départemental est, auprès des Commissions adminis-
« tratives, le représentant de votre autorité. Non seulement,
« il doit vous éclairer sur l'ensemble et les détails du service,
« mais il doit aussi veiller à ce que ces Commissions rem-
« plissent, dans toute leur étendue, les obligations que la loi
« leur impose. Dans le cas où, malgré vos recommandations,

« la tutelle laisserait encore à désirer, vous devriez prendre « les mesures pour lui en déléguer personnellement l'exercice. »

Un décret, signé par l'impératrice le 31 juillet 1870, vint, en application de la loi de 1869, organiser le corps de l'Inspection et en fixer les appointements. Les inspecteurs départementaux devenaient ainsi définitivement les fonctionnaires de l'Etat, par qui ils étaient nommés et rétribués, et non plus les « commissaires » des administrations hospitalières que prévoyait le décret de 1811. De la sorte, s'amorçait un mouvement de recentralisation du service, le pouvoir central en reprenant le contrôle et la direction générale de façon plus effective.

La création de l'inspection avait encore une importance considérable en ce qu'elle tendait à substituer au système collégial de tutelle des commissions hospitalières la tutelle d'un fonctionnaire unique.

Ce sont là, d'ailleurs, des phénomènes d'une grande généralité sociologique. La plupart des pays européens (1) ont vu en effet les attributions tutélaires et protectrices de l'enfance passer — sinon toujours en droit, du moins en pratique — de commissions en majorité formées de particuliers, à un individu spécialement nommé et rétribué. D'autre part, une tendance centralisatrice extrêmement nette s'est manifestée en cette matière depuis le XIX^e siècle dans de nombreux pays, surtout peut-être dans ceux où, comme en Angleterre, elle était traditionnellement très décentralisée.

(1) Voir LÉONARD, thèse (Rennes, 1935).

CHAPITRE IV

LES ENFANTS ABANDONNES DE 1871 A NOS JOURS

SECTION I

La loi du 27 juin 1904

Pendant les premières années qui suivirent la débâcle de 1871, puis durant cette période de 1875 à 1885 où « les républicains prirent possession de la République », des problèmes plus immédiats que ceux de l'assistance publique sollicitèrent les soins des hommes politiques.

Mais en 1886 et 1888, furent successivement créés la Direction de l'Assistance publique au ministère de l'Intérieur et le Conseil supérieur de l'Assistance publique. Ces deux organes centraux furent à l'origine de la réforme du service des enfants assistés.

Ce fut d'abord, en 1889, le vote de la loi sur la déchéance des droits de puissance paternelle et sur l'enfance moralement abandonnée, venue donner une sanction légale à une initiative du département de la Seine, qui datait de 1881.

En 1889, Henri Monod, directeur de l'Assistance publique et de l'Hygiène, présenta un rapport sur la situation des enfants assistés et sur les réformes qu'il était nécessaire de réaliser. « Notre « législation, disait-il, n'est pas homogène ; elle est incom- « plète ; plusieurs des textes qui la constituent n'ont pas été « appliqués ou sont tombés en désuétude ; plusieurs autres, « s'ils ne se contredisent pas expressément, procèdent de prin- « cipes différents et parfois opposés. Enfin cette législation ne « répond qu'imparfaitement à notre conception du devoir social

« envers la classe de déshérités la plus intéressante, les enfants « abandonnés. »

Ajoutons que la loi décentralisatrice d'août 1871 en permettant aux Conseils généraux de réglementer librement le service dans le cadre de leur département, pourvu qu'ils n'aillent point contre une disposition légale, était cause d'un manque d'unité à travers le pays, en dépit du facteur de recentralisation introduit par la création du corps national des inspecteurs. Les dispositions légales que les Conseils avaient à respecter, étaient en effet trop vagues pour constituer une base uniforme suffisante. Surtout, aucune dépense du service n'était obligatoire pour les budgets départementaux : les Conseils généraux étaient donc seuls juges des sommes à affecter au fonctionnement de celui-ci.

Enfin, au sein même de chaque service départemental, le manque d'unité administrative et tutélaire avait des effets déplorables. Alors que la réglementation et l'organisation appartenaient aux autorités départementales, la tutelle des enfants abandonnés demeurait confiée, aux termes de la loi de pluviôse, an XIII, aux commissions administratives des hospices (1). Par ailleurs, l'exercice de cette même tutelle était pratiquement accaparé par les inspecteurs départementaux : état de fait qui suscitait des heurts et des froissements constants.

Le rapport de M. Monod fut à l'origine des lois des 27 et 28 juin 1904, qui réorganisèrent entièrement le service de l'Assistance à l'enfance.

Il n'est pas question de parler ici des travaux préparatoires de ces textes, de nombreux auteurs et plusieurs thèses, en particulier, l'ont fait avant nous (2). Disons seulement que le rapport de Monod fut présenté au Conseil supérieur de l'Assistance publique, qui élabora un projet de loi déposé au Sénat en 1892. Le projet fut repris en 1898 par Th. Roussel ; auquel succéda, comme rapporteur, M. Paul Strauss qui en assura le succès.

La grande loi de 1904, que l'on a qualifiée à juste titre de « charte » de l'assistance à l'enfance, ne se contentait pas de

---

(1) Sauf à Paris où la loi de 1849 l'avait confiée au Directeur général de l'Assistance publique.

(2) V. notamment Brouillet, thèse (Paris, 1908) et Samaran, thèse (1907).

codifier en les rassemblant dans un texte unique, les résultats de l'évolution législative et administrative antérieure, comme paraît l'affimer dans sa thèse M^lle^ Azéma (1).

Bien sûr, la loi n'innovait pas en toutes choses : elle adoptait en particulier le cadre départemental qui était celui du service depuis le début du XIX^e^ siècle, ainsi que les méthodes de placement et d'éducation des pupilles qu'une longue tradition avait consacrées (par exemple, le système du placement familial). Bien sûr, aussi, les réformes qu'elle apportait se trouvaient dans la ligne de l'évolution que nous avons décrite au cours du XIX^e^ siècle.

Cependant elle rompait hardiment sur certains points, sinon avec les tendances, voire les pratiques, du moins avec les textes législatifs encore en vigueur et, dans quelques cas, elle apportait des solutions véritablement nouvelles.

1° Tout d'abord, la loi de 1904 instaurait le système de l'admission « à bureau ouvert », à l'exclusion du tour, libre ou surveillé ; les enfants âgés apparemment de moins de sept mois, pouvaient en outre — et ce dernier point constituait une véritable innovation — être abandonnés sans qu'aucun renseignement puisse être exigé sur leur origine.

La loi de 1904 ne se préoccupait donc nullement de réduire le nombre des admissions, « le système à bureau ouvert qu'elle « a adopté est plutôt fait pour le développer. Les enfants « assistés sont bien souvent des enfants qui sont condamnés, « par le sort de leur naissance, ou à l'abandon, ou à la mort. « On ne peut se plaindre de voir augmenter le nombre des « abandons si le nombre des morts est ainsi restreint. » (Ripert : *Revue de Droit public,* 1904).

2° Mettant fin au système hybride qui, depuis la moitié du XIX^e^ siècle, suscitait tant de froissements, et abolissant le caractère traditionnellement hospitalier de notre assistance, elle enlevait la tutelle des pupilles aux commissions administratives hospitalières. Cette tutelle était confiée non pas aux inspecteurs, mais aux autorités départementales : préfet (assumant les fonctions de tuteur) et conseil de famille (conçu comme une émanation, peut-on dire, du Conseil général). C'était une solution heureuse, puisque l'organisation générale et la régle-

(1) Thèse (Bordeaux, 1930).

mentation du service incombaient à ces mêmes autorités, et que ses ressources financières restaient en grande partie départementales.

3° Tout en laissant aux départements le soin d'organiser le service des enfants assistés, la loi de 1904 leur imposait cependant des obligations beaucoup plus précises que les textes antérieurs : d'abord, le caractère obligatoire était donné aux dépenses essentielles du service ; ensuite il était prévu que les tarifs minima des secours temporaires contre l'abandon ainsi que des pensions versées aux nourrices seraient fixés par zones par le législateur lui-même. Ces dispositions avaient une importance essentielle, car dans certains départements les tarifs des pensions avaient été fixés par les Conseils généraux à des taux que le projet de 1892 (exposé des motifs) qualifiait de « meurtriers ».

4° Enfin, l'Etat acceptait d'assumer une part beaucoup plus considérable des charges d'assistance ainsi accrues : outre les frais d'inspection et ceux d'entretien des enfants sans domicile de secours, il se chargeait en effet des deux cinquièmes des dépenses du service.

On voit que, dans toutes ses innovations, la loi de 1904 témoignait d'un esprit éminemment favorable à la cause de l'enfance : elle se laisse guider en toutes choses par le seul intérêt de l'enfant. Rechercher où est l'intérêt des pupilles, en toutes circonstances, telle est la grande règle d'interprétation de la loi de 1904, tel est aussi le leitmotiv des textes d'application de cette loi ; et l'on a pu récemment — non sans une nuance de critique — qualifier de « paternaliste » cette législation qui faisait passer l'intérêt des enfants avant toute autre considération, même sociale.

L'économie générale du service tel que le législateur de 1904 l'avait organisé, a subsisté jusqu'à nos jours. Si certains articles ont été modifiés par des lois postérieures entre 1904 et 1939, ce ne sont là que des retouches de détail, qui permirent d'adapter la loi assez facilement à des conditions sociales, à des conceptions éducatives et à des besoins nouveaux.

Furent successivement édictées :

— La loi du 22 avril 1905, élargissant les conditions d'aptitude aux secours préventifs d'abandon (modifiant les art. 3 et 7 de la loi de 1904) ;

— La loi du 18 décembre 1906, relative à la tutelle des pupilles de l'Assistance publique (art. 13, 14, 15) ;

— La loi du 13 juillet 1911, modifiant les règles de détermination du domicile de secours (art. 39) ;

— La loi du 19 mars 1917, sur la gestion des deniers pupillaires (art. 15) ;

— La loi du 20 juillet 1923, sur le personnel de l'inspection départementale (art. 30) ;

— La loi du 23 juillet 1925, sur les remises de pupilles en vue d'adoption (art. 18) ;

— En 1935 des décrets-lois du 30 octobre apportèrent aux lois des 27 et 28 juin 1904 une série de modifications relativement importantes : elles modernisaient le service sur de nombreux points, faisant passer dans le domaine des réalisations pratiques certains des projets alors à l'étude devant les Assemblées parlementaires (1).

SECTION II

La loi du 15 avril 1943 : ses origines

D'une manière générale, on peut dire que les questions de l'enfance ont obtenu depuis le début du XX^e^ siècle, sous l'effet de préoccupations essentiellement démographiques et sociales, une large attention de la part du législateur et des pouvoirs publics. Cette observation n'est d'ailleurs pas seulement valable pour la France, mais bien pour tous les pays.

Entre 1919 et 1939, de nombreux projets et propositions de lois touchant le service de l'assistance à l'enfance furent présentés devant le Sénat et la Chambre des Députés. Les uns, en organisant la protection maternelle et infantile, tendaient à instaurer une prévention efficace de l'abandon en même temps qu'à favoriser la natalité : c'est surtout la création de maisons (ou abris) maternelles qui fut préconisée.

Les autres avaient pour but d'améliorer, dans l'intérêt des enfants comme dans celui de la société, certains points du

---

(1) V. Yvette Gibiard : *La Protection des enfants du premier âge et des enfants assistés depuis les décrets-lois de* 1935, thèse (Toulouse, 1938).

service des enfants assistés lui-même. Nous nous bornerons à citer — car nous aurons à les analyser avec plus de détails dans la seconde partie de cette étude — parmi les plus importants :

La proposition de M. Fié, présentée à la Chambre des Députés le 19 décembre 1912, tendant à instituer une dotation nationale, en vue de favoriser l'établissement des enfants assistés ;

Le projet de loi du 11 septembre 1913 sur la nationalité des enfants assistés ;

Celui du 27 décembre 1935 sur la rééducation des pupilles difficiles ;

La proposition de M. J. Godart, déposée au Sénat le 24 janvier 1935, sur l'état civil des enfants trouvés ;

Et surtout les importantes propositions du 10 mars 1930 déposées par MM. Mounié, Valadier, Steeg, Rolland et Merlin, qui reconsidéraient d'assez nombreux points du service de l'assistance à l'enfance.

Mais nous devons faire une place particulière au « projet de loi relatif au renforcement de la protection de la maternité et de l'enfance » présenté au Sénat le 19 janvier 1937 par M. Sellier, ministre de la Santé, et M^me^ Suzanne Lacore, sous-secrétaire d'Etat. Ce texte, au demeurant assez mal intitulé, tendait à modifier les lois des 24 juillet 1889 et 27 juin 1904, dans le double sens d'une extension des attributions de l'Etat dans la protection et la surveillance de l'enfance malheureuse et moralement abandonnée et, en ce qui concerne le problème de l'abandon matériel, d'un mode d'assistance résolument préventif. Il reprenait, par ailleurs, les idées contenues dans les propositions que nous avons citées plus haut et notamment celles du 10 mars 1930, en leur apportant quelques modifications.

Mais ce n'est pas seulement par l'ampleur de son programme que ce projet de réformes présente pour nous une importance toute particulière. C'est que, faisant le point de l'opinion publique sur la question de l'enfance abandonnée dans les dernières années qui ont précédé la guerre de 1939, il a directement inspiré la grande loi du 15 avril 1943.

Le « texte dit loi » du 15 avril 1943, promulgué par le gouvernement de Vichy, a abrogé et remplacé les lois des 27 et 28 juin 1904 et les textes qui les avaient modifiées. Car si les projets et propositions présentés aux assemblées d'avant-

guerre se bornaient à inclure les réformes préconisées dans les lois de 1904 sous forme de modifications, le législateur de 1943 a préféré refondre entièrement les textes. Il y a certainement été amené par le désir d'établir en partie le service de l'assistance à l'enfance dans le cadre des divisions administratives qu'il venait de créer : les régions.

Les textes instituant ces nouvelles divisions territoriales ont été, on le sait, déclarés nuls et de nul effet lors de la libération de la France. C'est pourquoi la loi du 15 avril 1943 se trouve être implicitement frappée de caducité dans ses dispositions organisant le service sur le plan régional. Elle reste néanmoins à l'heure actuelle en vigueur (conformément à l'article 7 de l'ordonnance du 9 août 1944, sur le rétablissement de la légalité républicaine) en attendant que — les réformes de notre administration locale qui sont à l'étude ayant abouti — elle puisse subir une réadaptation nécessaire.

C'est donc l'étude des dispositions de la loi du 15 avril 1943 relatives à l'assistance aux enfants abandonnés et trouvés ainsi qu'à l'organisation administrative du Service de l'assistance à l'enfance qui fera l'objet de la deuxième partie de cette étude.

*
* *

Mais auparavant, il nous semble nécessaire de rechercher comment se pose de nos jours le problème de l'abandon. Quelle est l'importance numérique actuelle du phénomène, et quelles causes peut-on voir à son existence ?

L'étude de ces questions nous permettra, avec l'aperçu historique qui précède, de décrire le Service de l'assistance à l'enfance en fonction de ses données historiques et sociologiques. D'autre part, dans la période récente, les pouvoirs publics, en secourant la mère et l'enfant se sont efforcés d'éviter l'abandon de ce dernier, au moins autant que d'améliorer le sort et les méthodes d'éducation de leurs pupilles. Aussi notre étude s'éloignerait-elle de la réalité si, dans le service de l'assistance à l'enfance abandonnée, nous isolions complètement la fonction tutélaire et éducative de l'Administration de la fonction préventive dont l'importance va croissant.

TITRE II

ETUDE SOCIOLOGIQUE DE L'ABANDON
LA LUTTE CONTRE L'ABANDON
A NOTRE EPOQUE

CHAPITRE PREMIER

L'IMPORTANCE ET LES CAUSES DU PHENOMENE DE L'ABANDON

SECTION I

Importance de l'abandon

L'évolution historique du nombre des abandons

Le phénomène de l'abandon a gardé dans notre société moderne une importance assez considérable pour en faire une question bien digne de l'attention des pouvoirs publics.

En effet, quatre mille à cinq mille enfants sont annuellement abandonnés en France : donc sur mille enfants qui naissent vivants dans notre pays, huit environ sont destinés à être abandonnés.

Rappelons que dans le nombre que nous donnons, ne figurent ni les enfants confiés temporairement à l'Assistance publique, ni les orphelins dont la mort des parents est la seule cause de l'état d'abandon, ni les enfants « en garde », ni enfin les enfants « moralement abandonnés » visés par les deux titres de la loi de 1889. Comme on l'a dit dans l'introduction de cette étude, il n'est question ici que des enfants « maté-

riellement » abandonnés que la loi répartit en deux catégories, celle des « abandonnés » et celle des « trouvés ».

Quatre mille à cinq mille abandons annuels, avons-nous noté, c'est beaucoup... et c'est peu...

C'est beaucoup, si l'on songe qu'il se trouve encore tant de mères pour rejeter loin d'elles leur enfant et se décharger sur la société du soin de le nourrir et de l'élever, cela, délibérément, et d'une manière définitive.

C'est peu, cependant, car, malgré tout, ce chiffre représente un énorme progrès sur l'état de fait antérieur. Toutefois, il est difficile de tracer une courbe exacte de l'évolution du nombre annuel des admissions pour toute la France, en remontant à une époque quelque peu ancienne. Il est de nombreuses années, en effet, pour lesquelles nous ne possédons pas de documents précis et, même pour la période récente, les statistiques d'ensemble présentent des lacunes dues aux événements des guerres de 1914-18 et 1939-45, certains départements n'ayant pu fournir de renseignements.

Pour le XIX^e^ siècle, les documents les plus détaillés sont les deux grandes enquêtes de 1848 et 1860. Voici quelques chiffres extraits du *Rapport au ministre de l'Intérieur,* par M. de Watteville, publié par la statistique des établissements et services de bienfaisance en 1849.

ANNÉES	EXPOSITIONS	ENFANTS TROUVÉS	POPULATION	NAISSANCES
1838.	26.950	95.624	33.540.910	961.476
1839.	26.266	96.088	»	957.740
1840.	26 547	97.770	»	952.318
1841.	25.677	97.948	»	976.929
1842.	25.846	97.500	34.194.875	982.896
1843.	25.146	96.938	»	931.078
1844.	24.770	96 514	»	967 324
1845.	25.239	96.788	»	992.023

La moyenne des abandons était donc à cette époque de 2,7 % (rappelons qu'elle est aujourd'hui de 0,8 %).

Dans le département de la Seine, il y avait, en 1845, 13.037 enfants trouvés, soit 1 sur 92 habitants, et 3.989 exposés, soit 1 sur 10 naissances.

Après une légère augmentation au moment des événements de 1848 et sous le régime libéral de la IIe République (1848 : 100.087 pupilles), l'effectif baissa pendant le Second Empire, l'esprit de parcimonie s'étant à nouveau fait jour dans de nombreux Conseils généraux. En 1859, il n'était que de 76.520.

Mais, après 1870, le nombre des pupilles remonta progressivement : 95.692, en 1890 ; 104.601, en 1894 ; enfin, en 1897, il atteignait, dit M. Monod (1), « le chiffre assez effrayant de 128.274 » (dont, il est vrai, 17.699 enfants « moralement abandonnés).

Dans les années qui précédèrent la guerre de 1914, le chiffre des abandons avoisinait 200.000.

Nouvelle recrudescence ?... Seulement en apparence : en effet, dans ce nombre se trouve incluse la catégorie très accrue des enfants « moralement abandonnés » ; d'autre part, le chiffre total des naissances a subi une augmentation sensible.

Voici les chiffres indiquant la proportion des abandons par rapport aux naissances :

2,7 % en 1838-1845 ;
1,76 % en 1913 ;
1,51 % en 1911,

ce qui révèle un progrès déjà considérable.

Cette régression du phénomène de l'abandon ainsi amorcée s'est beaucoup accélérée dans les dernières années, au point de devenir l'une des caractéristiques essentielles du Service de l'assistance à l'enfance à notre époque.

Voici d'ailleurs le tableau des admissions d'enfants trouvés et abandonnés en France de 1911 à 1945. Il est résumé par une courbe entre les années 1920 et 1945. *(Voir tableau et courbe pages suivantes.)*

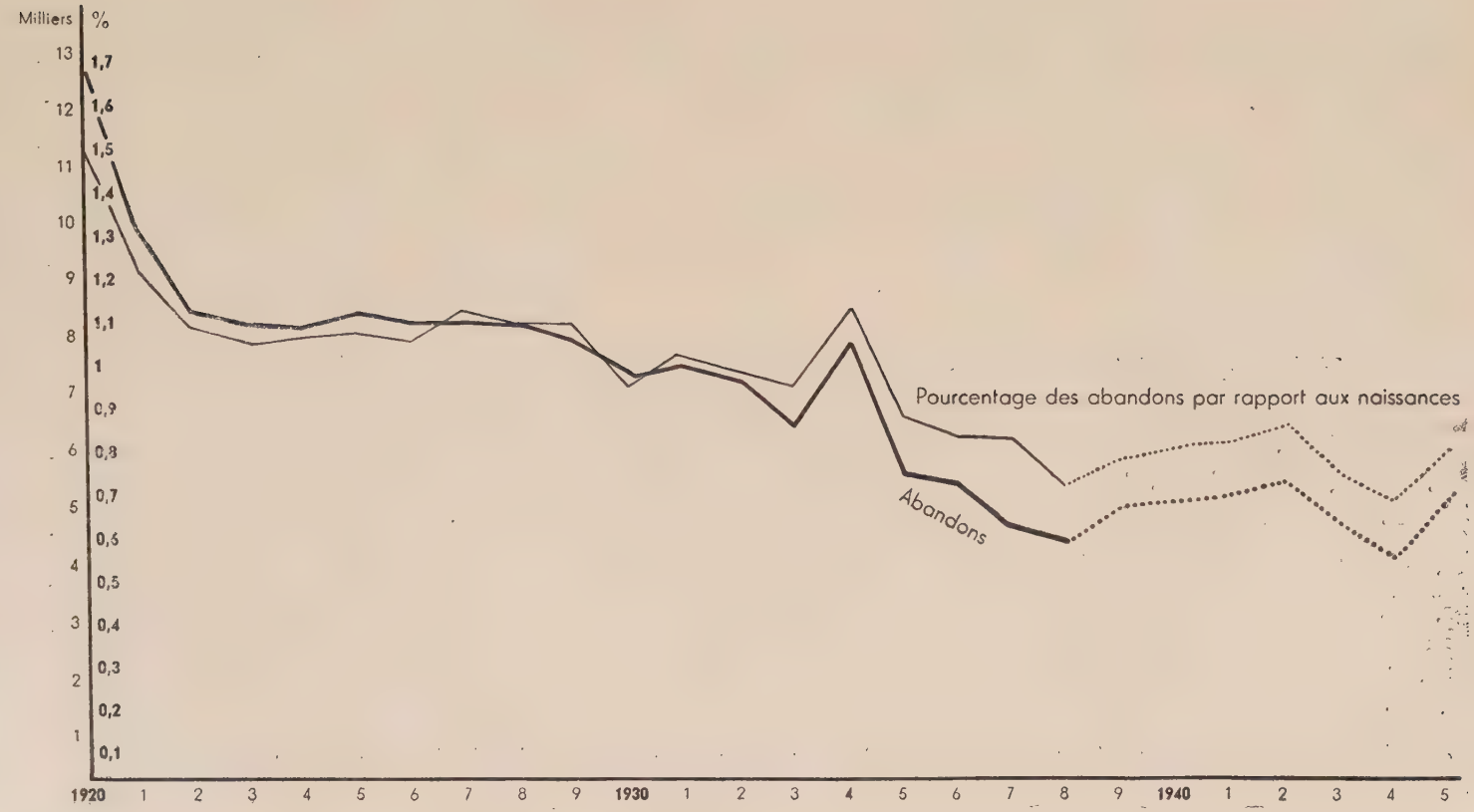
Ce tableau appelle plusieurs observations : tout d'abord est-il légitime d'établir, comme nous l'avons fait, une comparaison entre les pourcentages annuels des abandons par rapport aux naissances ? et quel avantage peut-on y trouver ?

En premier lieu, nous ferons observer que la très grande généralité des enfants abandonnés le sont dès leur premier âge. Beaucoup le sont même dans leur première année. C'est ainsi que, de 1911 à 1920, sur 124.882 enfants abandonnés, 77.186, soit 62 %, étaient âgés de moins d'un an et 46.696 d'un à qua-

(1) Rapport, 1889.

ANNÉES	NAISSANCES EN MILLIERS	ABANDONNÉS	TROUVÉS	TOTAL	POURCENTAGE par rapport aux naissances
1911. . .	742,4 (87 dép.)	10.063	1.063	11.126	1,51
1912. . .	750,3	10.202	1.082	11 284	1,50
1913. . .	746	11.959	1.154	13.113	1,76
1914. . .	593,8 (77 dép.)	6.454	765	7 219	»
1915. . .	387	4 759	703	5.470	»
1916. .	313	5.007	946	5.953	»
1917. . .	342,4	4.829	1.015	5.844	»
1918. . .	399,5	5.368	1.204	6.572	»
1919. . .	403,4	9.986	1.735	11 721	»
1920. . .	833,5 (90 dép.)	10.775	1.665	12.440	1,49
1921. . .	811,8	8.415	1.501	9.916	1,22
1922. . .	759,7	7.074	1.202	8.276	1,09
1923. . .	761,2	6.986	1.217	8.103	1,06
1924. . .	753,4	6.758	1.324	8.082	1,07
1925. . .	770,1	7.043	1.340	8 383	1,08
1926. . .	767,5	7.037	1 184	8 221	1,07
1927. . .	743,8	7.039	1.188	8.227	1,10
1928. . .	749,3	6.891	1 267	8.158	1,09
1929. . .	730	6.746	1.223	7.969	1,09
1930. . .	750	6.256	1.100	7.356	0,97
1931. . .	733,9	6.397	1 086	7.483	1,01
1932. . .	722,4	6.209	1.000	7.209	0,98
1933. . .	678,7	5.546	841	6 387	0,94
1934. . .	677,9	6.721	1.074	7.795	1,10
1935. . .	640,5	4.642	882	5.524	0,87
1936. . .	630,8	4.259 (87 dép)	760	5.019	0,83 (1)
1937. . .	618	3.407 —	747	4.154	0,80
1938. . .	612,2	3.149 (86 dép)	663	3.812	0,69
1939. . .	583,7 (87 dép.)	2.847 (76 dép.)	635	3.482	0,78
1940. . .	536,6	2.485 (85 dép.)	559	3.044	0,87
1941. . .	493,4	3.480 (86 dép.)	1.145	4.625	0,93
1942. . .	545,5	3.029 —	1.618	4 647	0,95
1943. . .	»	2.336 (91 dép.)	1.398	3.734	»
1944. . .	»	2.193 (84 dép.)	1.234	3.427	»
1945. . .	»	3.542 (88 dép.)	1.401	4.943	»

(1) Pourcentage approximatif depuis 1936.


Milliers
%
13
12
11
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
1,7
1,6
1,5
1,4
1,3
1,2
1,1
1
0,9
0,8
0,7
0,6
0,5
0,4
0,3
0,2
0,1
1920 1 2 3 4 5 6 7 8 9 1930 1 2 3 4 5 6 7 8 9 1940 1 2 3 4 5
Pourcentage des abandons par rapport aux naissances
Abandons

torze ans. Si donc le pourcentage établi n'est pas d'une extrême rigueur mathématique, il constitue au moins une approximation très acceptable pour le sociologue. Cela d'autant plus que le nombre des abandons, comme celui des naissances évolue assez lentement d'une année à l'autre. Seuls, des événements exceptionnels, comme les guerres, peuvent apporter de brusques variations dans l'un comme dans l'autre. Or, nous avons dû précisément nous abstenir de calculer les pourcentages des abandons par rapport aux naissances durant la guerre de 1914-18, du fait que les renseignements recueillis sont incomplets.

Quant à l'avantage qu'il y a à comparer ces pourcentages de préférence aux nombres bruts des admissions, c'est de nous fournir une image plus exacte de l'évolution du phénomène social de l'abandon. Chaque année, le nombre des enfants abandonnés peut, en effet, être considéré comme le produit de deux variables, dont l'une est le nombre des enfants nés récemment et l'autre, en quelque sorte, leur « aptitude à l'abandon ». C'est précisément cette « aptitude à l'abandon » que représente le pourcentage annuel que nous donnons. Aussi, alors que le nombre des abandons passe de 12.400 à 4.200 environ de 1920 à 1938, soit une réduction atteignant presque les deux tiers, le pourcentage ne se réduit que d'un peu plus de la moitié, variant de 1,49 à 0,69 : en effet le nombre des naissances était, en 1938, inférieur de 220.000 à celui qu'il atteignait en 1920.

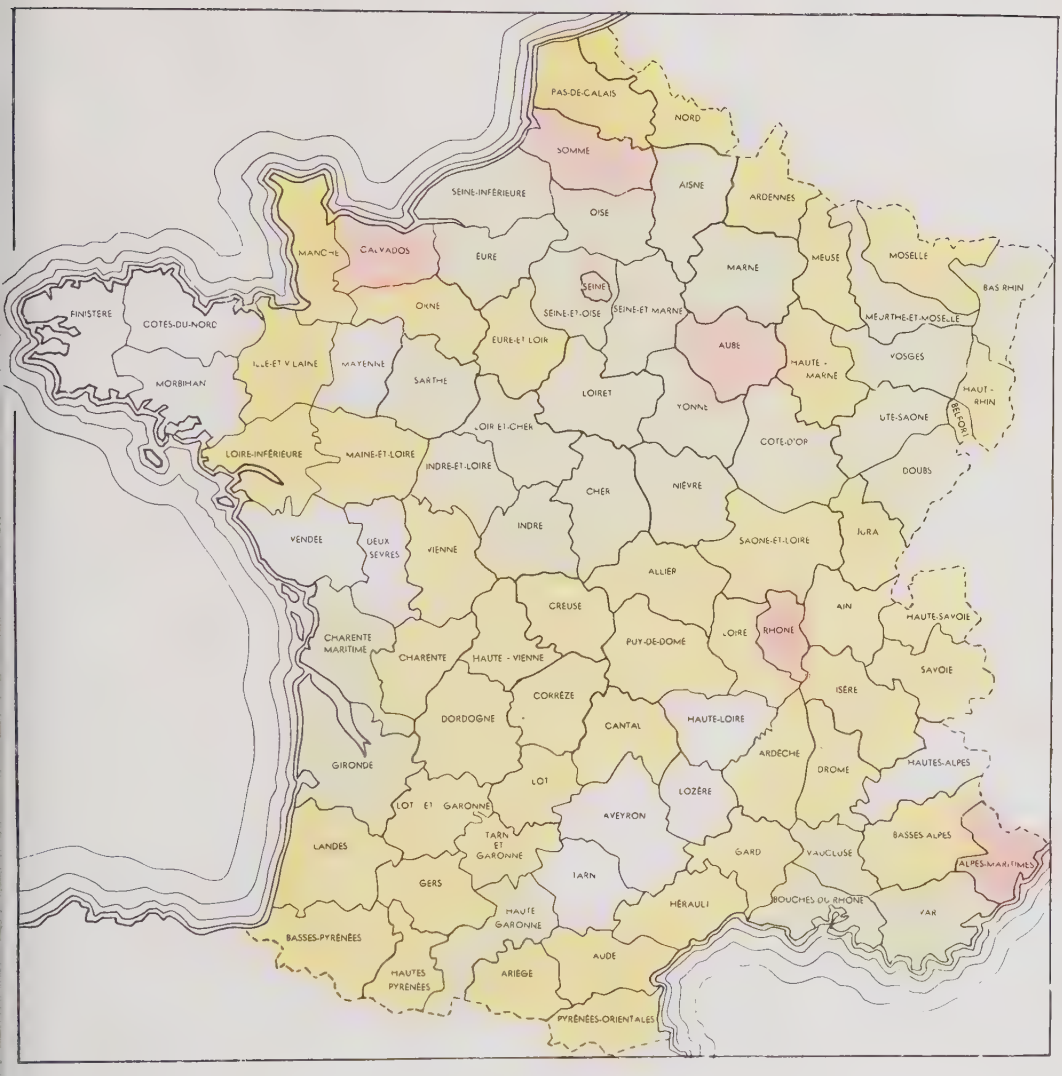
C'est pourquoi nous constatons que la courbe des pourcentages descend un peu plus lentement que celle des abandons.

Maintenant, si nous passons à l'analyse des résultats de notre tableau, nous constatons que la réduction du pourcentage des abandons par rapport aux naissances, déjà très nette en 1911, se poursuit et que son rythme s'accélère de 1920 à nos jours.

Si, en effet, après les oscillations qui marquent dans la courbe de l'abandon, la guerre de 1914-18, nous retrouvons un chiffre voisin de celui d'avant-guerre (1,49 %), en 1921 et 1922, le nombre des abandons diminue brusquement avec le retour de conjonctures plus favorables pour n'être plus guère, en 1922, que les deux tiers de ce qu'il était en 1920 ; et le pourcentage des abandons par rapport aux naissances passe de 1,49 à 1,09.

Vient ensuite une période de sept années où le nombre annuel des abandons demeure à peu près stationnaire.

Mais en 1932, débute une nouvelle décroissance de la courbe,



NAISSANCES D'ENFANTS NATURELS

POURCENTAGE PAR RAPPORT AUX NAISSANCES

moins de 4 % — 4 à 6 % — 6 à 9 % — plus de 9 %

qui, pour être moins rapide que celle des années d'après-guerre n'en présente pas moins une importance considérable. Le nombre des admissions d'enfants trouvés et abandonnés tombe, de 7.483 en 1931, à 4.100 environ en 1938 (cela, en dépit d'une flèche des admissions en 1934, due peut-être au chômage et au malaise économique, mais sans doute aussi à une autre cause artificielle, comme nous en trouverons un exemple tout à l'heure pour l'année 1945). Comme nous l'avons déjà remarqué, la courbe du pourcentage des abandons par rapport aux naissances accuse une baisse plus faible (de 1,01 à 0,69) que celle du nombre brut des admissions, en raison de la forte diminution de la natalité, qui s'est manifestée dans les années précédant la guerre de 1939.

Avec cette dernière, le nombre des abandons remonte d'environ 700 pour se maintenir jusqu'en 1943 à un niveau supérieur à celui de 1938. Par une application inverse du phénomène observé entre 1931 et 1938, la courbe de l'aptitude à l'abandon présente une flèche plus nette encore que celle des admissions. Cependant, dès 1943, avec la stabilisation de la situation du pays et grâce aux efforts du gouvernement de fait de Vichy en matière de prévention de l'abandon et de protection maternelle et infantile, le nombre des abandons commençait à décroître à nouveau malgré la misère et, en 1944, il était revenu au chiffre de 1938.

De la flèche qu'accuse notre courbe en 1945, nous avons trouvé l'explication près des fonctionnaires du ministère de la Santé et de la Population. Elle est due, en effet, pour la plus grande partie, à une cause artificielle. D'assez nombreux enfants avaient été recueillis à tire temporaire durant les événements de guerre par les services d'assistance à l'enfance, soit qu'ils leur aient été confiés par les parents (père mobilisé, prisonnier ; manque de logement...) soit même que ces parents aient momentanément disparu. Or, parmi tous ces enfants, il s'en est trouvé dont les parents n'ont jamais donné de leurs nouvelles : leur situation d'abandon a donc dû être considérée comme définitive, et ils ont été admis au nombre des pupilles de l'Etat. L'examen des dossiers de ces enfants a été effectué en 1945, après la normalisation des circonstances, et en particulier après le retour des prisonniers de guerre et le rétablissement de l'unité du territoire, que l'occupation allemande avait divisé en zones plus ou moins étanches ; ceci ex-

plique que le nombre des abandons se soit trouvé fortement accru, cette année-là, par une proportion inusitée de ce que l'on nomme techniquement des « immatriculations pour ordre ».

Nous devons au surplus faire observer que la courbe des abandons telle que nous l'avons dressée pour les années de guerre n'est qu'approximative. Les renseignements fournis au ministère de la Santé ont en effet été très incomplets, surtout pour les années 1939, 1940, 1943 et 1944. Nous nous sommes efforcés de suppléer aux lacunes des statistiques en nous référant, pour les départements n'ayant pas fait parvenir les leurs, aux chiffres fournis les années précédentes et en tenant compte du mouvement général de l'abandon en France. Aussi bien, avons-nous dessiné cette partie de la courbe en pointillé seulement.

Quoi qu'il en soit, d'ailleurs, de la légère recrudescence du nombre des abandons qui a été la conséquence de la dernière guerre, le fait saillant qui se dégage de l'étude des documents statistiques est la diminution considérable, dans la période récente, de l'importance numérique de l'abandon. C'est là, nous ne saurions trop le souligner, une constatation d'une importance capitale, constatation dont ne peuvent que se féliciter tous ceux qui s'intéressent, à notre époque, aux problèmes d'assistance et de protection infantiles.

Peut-être convient-il, néanmoins, de se garder d'un optimisme excessif. Car, d'une part (ainsi que nous le verrons dans nos conclusions), certaines précautions semblent devoir être prises, si l'on veut veiller à ce qu'une partie des enfants dont l'abandon est aujourd'hui évité, ne grossissent demain le nombre des enfants délaissés, vagabonds et moralement abandonnés. Et d'autre part, ainsi que le faisait observer M. le professeur Rolland, l'interprétation des statistiques peut se trouver faussée si l'on ne tient pas compte de facteurs dont l'importance, pour n'être pas numériquement chiffrable, ne doit cependant pas être négligée. C'est ainsi qu'on peut se demander si la diminution du nombre des enfants abandonnés n'est pas partiellement imputable à un emploi plus fréquent, dans la période récente, des pratiques néo-malthusiennes et surtout de l'avortement. Il semble bien, en particulier, que durant les années de guerre, le nombre des femmes qui eurent recours à des manœuvres abortives ait augmenté dans des proportions alarmantes.

Répartition géographique de l'abandon en France

Après cette étude de l'évolution du phénomène social de l'abandon, il nous a semblé intéressant de dire quelques mots de sa répartition géographique. Nous avons, à cet effet, dressé une carte de l'abandon en France, par départements. *(Voir en hors texte page 88).*

Le nombre annuel des admissions dans de nombreux départements était cependant trop faible pour servir de base à nos comparaisons (toute statistique n'ayant quelques chances d'exactitude que si elle porte sur des nombres assez grands). Il était donc nécessaire de faire porter nos observations sur plusieurs années. Pour cela, il nous a semblé pratique de considérer l'effectif des enfants abandonnés et trouvés qui sont à la charge de chaque département : celui-ci n'est-il pas en quelque sorte, la résultante des admissions pendant une longue période, puisqu'il comprend les enfants d'un jour à vingt et un ans ?

Il va de soi que les chiffres d'effectifs bruts n'avaient pas de valeur comparative ; aussi les avons-nous divisés par le nombre des habitants de chaque département, pour obtenir la proportion d'enfants abandonnés et trouvés par 1.000 habitants.

Dernière observation : en raison du manque de documents pour quelques départements, et aussi des changements passagers que la guerre, l'évacuation ont pu produire dans certains, nous nous sommes servis des effectifs des années qui ont immédiatement précédé la guerre : 1936, 37 et 38.

Une remarque s'impose dès qu'on regarde la carte des abandons : c'est que les départements où ils sont le plus nombreux sont pour la plupart situés dans la moitié nord de la France. Plus exactement, ils se groupent approximativement en un cercle autour de Paris (pour les départements situés au centre de cette zone, leur effectif plus faible ne répond sans doute pas à une proportion réellement inférieure d'abandons : en effet, de nombreux enfants qui, normalement, devraient être abandonnés en Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, et même dans l'Eure, l'Oise et le Loiret, le sont à Paris).

C'est dans cette région du bassin parisien que se trouvent les départements où l'effectif des enfants trouvés et abandonnés est le plus important, dépassant 3 pour 1.000 habitants :

le Calvados, avec 3,67 pour mille ; la Sarthe, avec 5,1 [1] ; l'Aube : 3,17 ; la Seine : 3,09.

Dans la partie sud de la France, 5 départements seulement ont plus de deux enfants abandonnés pour mille habitants : la Charente-Maritime, le Puy-de-Dôme, le Rhône, les Basses-Alpes et la Haute-Garonne.

Quant aux départements où l'effectif est inférieur à un pour mille, ils se répartissent en deux zones : l'une dans le sud et le sud-ouest (Loire, Haute-Loire, Isère, Gard, Var, Tarn, Pyrénées-Orientales), l'autre sur la côte atlantique nord (Finistère, Morbihan et Vendée).

Comment peut-on expliquer ces différences dans la pratique de l'abandon suivant les régions ? C'est ce que nous essaierons de faire dans la section suivante.

SECTION II

Les causes de l'abandon
Leur évolution historique

Ce n'est qu'en recherchant les causes de l'abandon et comment elles varient à travers le temps et l'espace que l'on peut tenter de rendre compte, aussi bien de l'importance du phénomène que de son évolution et de ses différences locales d'intensité. La connaissance de ces causes présente d'ailleurs une impor-

---

(1) Le département de la Sarthe se signale par le nombre élevé d'admissions que l'on y relève chaque année et par son effectif élevé d'enfants abandonnés et trouvés : 5,1 pour mille. Cette proportion peut, à juste titre, surprendre.

Des indications que nous ont obligeamment données à ce sujet les services de la Population au Mans, il ressort que le nombre inusité des pupilles dans la Sarthe paraît dû :

1° A la faiblesse des salaires agricoles ;

2° Au nombre considérable des enfants naturels (mais on en trouve davantage dans certains départements) ;

3° A la relative faiblesse des secours préventifs d'abandon ;

4° A la pratique, suivie par plusieurs des fonctionnaires qui se sont succédé à la tête des services d'assistance à l'enfance de la Sarthe, de faire signer à des parents indignes des actes d'abandon de leurs enfants afin d'éviter les longueurs d'instances en déchéance des droits de puissance paternelle.

tance pratique très grande, puisque c'est en agissant sur elles qu'on peut espérer lutter efficacement contre l'abandon.

Mais il faut bien reconnaître que, dans cette recherche, on se heurte, dès l'abord, à la difficulté d'obtenir des renseignements valables auprès des mères qui abandonnent leurs enfants. Il est exceptionnel qu'elles avouent les mobiles réels de leur acte et elles le couvrent en général des excuses les plus variées.

En définitive, la vieille, mais saisissante formule de La Rochefoucauld-Liancourt (4e rapport) nous semble donner une réponse toujours valable à notre question : « Le nombre des enfants assistés, disait-il, est dans un Etat, en raison de la misère et des mauvais mœurs. »

Qu'il y ait indubitablement dans la misère une cause des abandons d'enfants, c'est ce qu'il est facile de constater en remarquant que les périodes où le nombre des abandons a été le plus élevé, correspondent en général à celles de plus grande misère et de désordres sociaux. M. Boussault l'a montré en cherchant à expliquer l'augmentation constante de ce nombre de 1640 à la Révolution de 1789. Les XVIIe et XVIIIe siècles connurent en effet une hausse des prix considérable (100 % sur le blé, pour certaines années). Et la chute du salaire réel fut, d'après Labrousse (1) de 25 % entre les années 1726 et 1741, puis entre les années 1771 et 1789. Or aux années 1726 à 1741, correspond précisément un accroissement marqué du nombre des admissions, et c'est pendant la période 1771-1789 que nous notons le chiffre d'admissions le plus élevé qui ait jamais été atteint à Paris : 7.776 en 1772.

M. Yvan Roussel dans sa thèse sur *la Lutte contre l'abandon de l'enfant nouveau-né* (2) évalue à 60 % la proportion des abandons actuellement dus à la pauvreté.

Tantôt, la mère, se sachant incapable d'élever son bébé, l'abandonne dès sa naissance. Tantôt, elle ne renonce pas tout de suite à sa tâche : elle le garde avec elle pendant quelques semaines, sans feu, sans linge, obligée pour le nourrir d'acheter du lait, car elle n'en a que peu ou pas par elle-même, à cause du travail et aussi des soucis qu'elle eut durant sa grossesse.

---

(1) *Mouvement des Prix et des Revenus au* XVIIe *siècle* (Paris, 1931).

(2) Thèse médecine (Nancy, 1929). V. aussi Marguerite VIDAL : *Contribution à l'étude du problème des enfants abandonnés en France ;* thèse médecine (Paris, 1939).

A la fin elle l'abandonne, à bout de ressources et d'énergie : et c'est ainsi qu'une proportion très forte de nourrissons abandonnés arrivent à l'hospice dépositaire dans un état de débilité très grand.

Assez fréquemment, l'enfant est confié à une nourrice ; mais au bout de quelques mois, la mère ne paie plus la pension et disparaît. L'enfant doit être admis par les services de l'Assistance.

La plus grande partie des abandons « matériels » d'enfants légitimes a ainsi pour cause la misère des parents. Quant aux abandons d'enfants naturels, si la pauvreté est loin d'en être le seul facteur, elle n'en est pas moins sans doute le principal. La fille-mère, fréquemment délaissée par l'homme dès sa grossesse, seule, par conséquent, pour subvenir non seulement à ses besoins mais à ceux de son enfant, se trouve souvent dans un situation matérielle bien plus précaire que celle de deux époux vivant ensemble. Si même la misère n'était que seule en cause, il ne serait donc pas surprenant que les enfants naturels aient, de tout temps, fourni le contingent le plus important des enfants abandonnés.

Le tableau suivant, que nous avons établi pour le département de la Seine, grâce aux rapports annuels du Directeur général de l'Assistance publique à Paris, en apporte une fois de plus la preuve :

ANNÉES	ADMIS	NATURELS	%	LÉGITIMES	%
1930. . . .	1.718	1.353	72,9	365	27,1
1931. . . .	1.681	1.253	74,5	428	25,5
1932. . . .	1.566	1.160	74	406	26
1933. . . .	1 414	1.016	71,4	398	28,6
1934. . . .	1.544	977	63,2	567	36,8
1935 . . .	1 538	964	62,6	574	37,4
1936. . . .	1.371	866	63,1	505	36,9
1937 . . .	1.205	769	63,8	436	36,2
1938. . . .	1.442	807	55,9	635	44,1
1939. . . .	1.267	725	57,2	542	42,8
	14.746	9.890	67	4 856	33

Nota. — Il convient de remarquer que le chiffre des admissions comprend un certain nombre d'enfants « moralement abandonnés ». Ces enfants étant, presqu'en totalité, des « légitimes », il en résulte une augmentation du pourcentage des enfants « légitimes » et une diminution correspondante du pourcentage des enfants « naturels ».

Pour comprendre toute la signification de ces chiffres, il convient de se rappeler que le nombre des naissances d'enfants naturels est, évidemment, de beaucoup inférieur à celui des naissances d'enfants légitimes. On se rendra un compte plus exact de ce que l'on pourrait appeler l'aptitude particulière à l'abandon de l'enfant naturel, si l'on donne les précisions suivantes (toujours pour le même département).

ANNÉES	NOMBRES TOTAUX			NAISSANCES D'ENFANTS			NAISSANCES D'ENFANTS		
	Naissances	Admis	%	Naturels	Admis	%	Légitimes	Admis	%
1935	63.594	1.538	2,40	10.018	964	9,6	53.576	574	1,07
1937	61.606	1 205	1,95	8.879	769	8,6	52 727	436	0,82

D'autres motifs non moins puissants que la misère conspirent à pousser la fille-mère à abandonner son enfant. D'abord, assez souvent, la fille-mère est un être frivole et le sentiment maternel n'existe que bien peu chez elle ! La venue d'un enfant est généralement pour elle un accident redouté et (si même elle ne tente pas de se faire avorter) elle n'aura alors qu'une idée : se débarrasser du bébé. L'enfant, dès sa conception, est donc voué à l'abandon.

D'autre part, il représente parfois pour la mère le symbole de ses déceptions, car il est souvent tout ce que lui a laissé l'homme qui l'a abandonnée.

L'enfant est encore plus sûrement destiné à être abandonné quand il est le fruit d'amours incestueuses ou quand il provient d'un viol, etc., cas en réalité plus fréquents qu'on ne pourrait le croire, puisque selon M. Roussel, 1 % des abandons d'enfants ont pour cause des viols et 4 % des incestes.

Mais en dehors de ces motifs, bien plus profonde et bien plus générale, comme raison d'abandon des enfants naturels, est la réprobation et le mépris de la société à l'égard des filles-mères et des enfants naturels, les « bâtards ». Si elle garde avec elle son enfant, il sera le témoignage perpétuel de la faute que la mère a commise. Elle en aura honte, et elle craindra de plus qu'il ne l'empêche de fonder par la suite un foyer. Car, à ses propres yeux, comme aux yeux de la société, elle se con-

sidère comme déshonorée par sa maternité illégitime — en outre, parfois elle craint que le scandale ne rejaillisse sur sa famille et telle qui, seule, affronterait peut-être l'opinion publique, abandonne son enfant par égard pour les siens... quand ce n'est pas avec leur complicité : c'est là bien souvent le cas des jeunes filles de familles aisées. — D'après les statistiques, environ 35 % du nombre des abandons ont ainsi pour cause la crainte du déshonneur.

C'est à cette même raison que l'on doit imputer une grande partie des avortements et infanticides. De même, si nous voyons un assez fort contingent de mères venir à Paris et dans les autres grandes villes pendant les derniers mois de leur grossesse pour y accoucher et y abandonner leur enfant, il ne fait aucun doute que c'est surtout pour bénéficier ainsi d'un anonymat dont elles n'auraient pas été aussi sûres en province. En 1925 par exemple, sur 1.987 admissions à l'hospice dépositaire de Paris, il y eut 165 enfants de mères venues à Paris dans le dernier mois de leur grossesse.

Enfin, c'est à cause de cette crainte du déshonneur que beaucoup d'enfants abandonnés sont débiles, la mère dissimulant sa grossesse — quand elle ne tente pas de se faire avorter. (Voir *Rapport d'ensemble des services administratifs* de 1929, par M. Sarraz-Bournet.)

(Chose curieuse, c'est un fait constant que la société témoigne un mépris égal à l'enfant naturel qu'à la fille-mère elle-même. Il y a là un exemple qui illustre d'une manière frappante — et de nos jours — la théorie de la responsabilité de M. Fauconnet. Pour cet auteur, en effet, ce qui importe avant tout, quand une règle sociale a été violée, c'est que cette faute soit punie, qu'il y ait une sanction, afin de « rendre toute son intensité au sentiment que le groupe social a de lui-même, de sa force, de son intangibilité ». Il en résulte que le choix du patient n'a qu'une importance secondaire. Cela nous explique par quel processus l'enfant naturel, qui est non pas l'auteur, mais plutôt l'effet de la faute, peut être pris, au même titre que la mère, comme sujet responsable supportant la sanction, alors qu'au contraire le père est en général épargné : rechercher le père pour lui appliquer les mêmes sanctions causerait souvent un nouveau scandale ; c'est dire que cela irait contre le but social même de l'institution de la responsabilité.)

***

1° La proportion des enfants abandonnés par rapport à la population dans chaque département semble étroitement liée

au pourcentage des naissances illégitimes. Nous avons dressé, pour les années qui précédèrent la guerre de 1939, la carte représentative de ces pourcentages : or on y constate des similitudes très nettes avec celle des enfants abandonnés dressée plus haut (1). C'est dans la moitié septentrionale de la France, et en particulier dans la large zone circulaire du bassin parisien, que l'on relève en effet le pourcentage le plus élevé dans les deux cas.

De même, aux deux régions où l'effectif des enfants abandonnés est faible (Bretagne et Vendée — départements situés au sud-est du Massif Central), correspondent très sensiblement des zones où le nombre des naissances illégitimes est relativement réduit.

Enfin l'on peut même constater des similitudes de détail : c'est ainsi que l'Aube, le Calvados et la Seine se remarquent, sur l'une et l'autre carte par leur proportion considérable d'enfants naturels et d'abandons ; que la Charente, la Haute-Garonne avec Toulouse, et le Rhône avec Lyon, sont parmi les rares départements de la moitié méridionale du pays à avoir un effectif assez considérable d'enfants abandonnés, comme un pourcentage plus grand d'enfants naturels ; et qu'enfin des différences entre des départements voisins, comme ceux des Hautes et des Basses-Alpes, se retrouvent sur les deux cartes.

Toutefois il nous faut constater que dans les départements de l'Est, ainsi que dans les départements méditerranéens (Alpes-Maritimes, Var, Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Gard, Pyrénées-Orientales), les enfants naturels semblent avoir une aptitude moins grande à l'abandon que dans d'autres régions : tandis que le nombre des enfants naturels y est relativement élevé (en particulier pour les Alpes-Maritimes), l'effectif des enfants abandonnés y est normal ou même faible.

2° Du point de vue de l'évolution historique du nombre des abandons, la régression que nous avons constatée paraît nettement liée à la diminution des naissances illégitimes. Inversement, à partir de 1939, en même temps qu'on constate un accroissement des abandons, apparaît, avec la guerre, une

(1) Alors qu'on ne trouve aucun rapport entre la carte des abandons et celles de la criminalité, de l'alcoolisme, de la folie, ou de la densité de la population.

recrudescence des naissances illégitimes. Voici d'ailleurs quelques chiffres :

ANNÉES	NAISSANCES	NAISSANCES ILLÉGITIMES	POURCENTAGE	POURCENTAGE DES ABANDONS
1911—1913 (1) .	746 276 (87 départ.)	65.237	8,7	1,5
1914—1919. . .	406.523 (77 départ.)	48.940	12	»
1921—1925. . .	771.263 (90 départ.)	66 939	8,7	1,09
1931—1935. . .	690 677	51.761	7,5	1
1936.	630.818	41.036	6,5	0,83
1937.	618.071	40.073	6,5	0,80
1938.	612 248	38.437	6,3	0,69
1939.	583.677 (87 départ.)	36.638	6,3	0,78
1940.	536.567	38.265	7,1	0,87
1941.	493.419	39.764	8,1	0,93
1942.	545.698	41.987	7,7	0,95

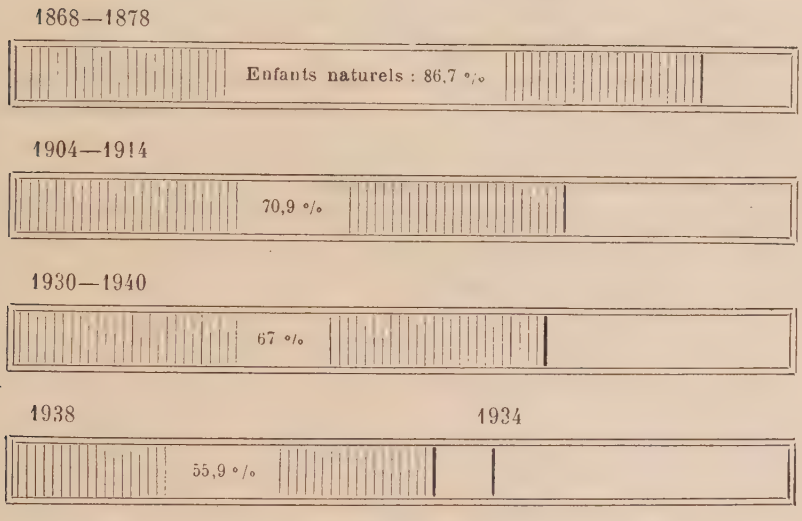
(1) Moyennes pour chaque période.

La diminution du nombre des enfants naturels parmi les naissances annuelles ne suffit cependant pas à expliquer complètement la régression considérable du nombre des abandons. Celle-ci doit également être imputée à une aptitude moins grande à l'abandon de tous les enfants et plus particulièrement des enfants naturels.

Et en effet, on constate une très nette diminution du pourcentage des enfants naturels parmi les admissions annuelles. Nous en avons la preuve en comparant les renseignements fournis sur les admissions dans le service des enfants assistés du département de la Seine par les rapports annuels du Directeur général de l'Assistance publique à Paris, pour plusieurs périodes. De 1868 à 1878, nous avons relevé, sur 31.217 admissions, 27.092 enfants naturels soit 86,7 %, contre 13,3 %

d'enfants légitimes. De 1904 à 1914, sur 40.538 admis, on en compte 28.744, soit 70,9 %. Si enfin l'on veut bien se reporter au tableau que nous avons établi page 78, on constate que, pour la décade 1930-1939, le pourcentage des enfants naturels n'est plus que de 67 % (9.890 sur 14.746 admis). Cette moyenne plus faible est due à la chute du pourcentage dans les dernières années, de 1934 à 1939 : 63.2 % en 1934, 55,9 % en 1938.

Ces résultats sont résumés dans le graphique ci-dessous :



Pourquoi l'aptitude à l'abandon des enfants naturels a-t-elle ainsi marqué un recul plus net que celle des enfants légitimes ? Nous croyons en trouver une explication dans le fait que le mépris témoigné aux filles-mères, et surtout à leurs enfants va en s'atténuant. Il est certain que la naissance d'un enfant illégitime soulève moins de réprobation, fait moins scandale aujourd'hui qu'il y a seulement vingt ou vingt-cinq ans. Cela est surtout bien visible dans les petites villes, milieux sociaux restreints et repliés sur eux-mêmes, où les petits événements suscitent d'interminables « cancans ». Il semble que la société moderne manifeste devant la violation des règles sociales relatives à la morale sexuelle, une indulgence croissante (trop grande même depuis la guerre, pourrait-on dire). Un phénomène analogue s'était d'ailleurs produit sous la Révolution, dont la législation avait réhabilité le bâtard et « glorifié la fille-mère », non sans soulever un certain scandale :

le chiffre des abandons avait considérablement diminué à cette époque.

En 1790 : 5.842 abandons à Paris.
En 1791 : 5.140 — —
En 1792 : 4.934 — —
En 1793 : 3.129 — —

Ainsi, la conscience collective tendant à considérer les filles-mères comme des victimes plutôt que comme des coupables, les jeunes femmes qui accouchent, hésitent moins à garder leur enfant avec elles.

Mais, indépendamment de cette raison psychologique, toutes les raisons générales, qui contribuent à diminuer le nombre des abandons, sont évidemment applicables à la catégorie particulière des enfants naturels.

Il y a lieu justement d'étudier maintenant comment on est parvenu, par une action méthodique et soutenue, à éviter, autant que possible, les abandons.

CHAPITRE II

LA LUTTE CONTRE L'ABANDON

L'abandon est aujourd'hui considéré beaucoup moins comme une faute commise à l'encontre des règles sociales et qu'il importe de punir, que comme un acte nuisible qu'il faut prévenir par tous les moyens possibles.

Qu'il soit nuisible à l'enfant qui en est la victime cela est certain, non seulement du point de vue affectif et moral, mais encore du point de vue physique. Même aujourd'hui où l'assistance à l'enfance abandonnée s'est considérablement améliorée, il reste que le nourrisson souffre presque toujours d'être privé des soins et surtout du lait maternels. (Comme le disait avec un lyrisme naïf, un inspecteur départemental dans un rapport de 1881 : « Le sein d'une mère est supérieur au biberon, le cœur d'une mère est plus affectueux que celui d'une nourrice, d'une nourrice qui a du cœur. »

Parmi les auteurs récents qui ont insisté sur ce point les docteurs Grulee et Sanford, de Chicago (cités par M^lle^ Vidal, *op. cit.)* ont publié la statistique suivante portant sur 20.000 enfants :

ALLAITEMENT	MORBIDITÉ	MORTALITÉ	SUR UN TOTAL DE
Au sein	37 °/o	15 morts	9 749 enfants
Artificiel	64 °/o	144 —	1 707 —
Mixte.	53 °/o	59 —	8.605 —

L'intérêt de la société se confond ici avec celui de l'enfant, puisque celui-ci représente un « capital humain » qu'il importe

avant tout de sauvegarder, comme le soulignent nombre de documents officiels.

De plus, la collectivité ayant pris à sa charge l'entretien et l'éducation des enfants abandonnés, réduire leur nombre c'est diminuer d'autant les dépenses de l'Etat. Et c'est sans doute la raison qui a amené d'abord les pouvoirs publics à lutter contre l'abandon.

Certes, les sanctions, pénales ou autres, infligées aux auteurs d'abandons, pouvaient être déjà considérées comme ayant ce but : on punit non seulement *quia peccatum est* mais encore *ne peccatur*. Cependant, devant l'efficacité restreinte des mesures coercitives, le législateur moderne, sans les supprimer totalement pour autant, a institué en outre des mesures préventives d'un caractère radicalement différent.

SECTION I

Mesures coercitives contre l'abandon

La répression pénale de l'abandon

Les articles 349 et suivants de notre Code pénal, modifiés par la loi du 19 avril 1898, article 2, punissent l'exposition et le délaissement des enfants (et des incapables). L'exposition est l'abandon de l'enfant en un lieu public ou solitaire, où il se trouve privé de soins et livré à tous les risques ; le délaissement consiste dans « le fait matériel par lequel celui qui a la garde d'un enfant l'abandonne en disparaissant et l'isole ainsi de lui sans esprit de retour pour se décharger du devoir d'en prendre soin et sans s'être assuré qu'un autre a volontairement consenti à remplir cette obligation » (Garçon, *Code pénal annoté*) (1).

Le Code pénal exigeait qu'exposition et délaissement fussent réunis pour qu'il y ait infraction. Depuis la loi de 1898, le délit existe par la présence de l'un ou de l'autre (ce qui a amené les auteurs à différencier les deux termes).

D'autre part, la même loi a supprimé la limite de sept ans, au-dessus de laquelle le Code présumait l'enfant capable de

---

(1) Voir aussi Goyet : *Précis du Droit pénal* (p. 256 sqq.).

se protéger lui-même : c'est donc au juge d'apprécier si l'enfant en est ou non capable, quel que soit son âge.

Bien évidemment, il faut que se joigne à ces éléments l'intention coupable, pour que soit constituée l'infraction visée par la loi.

Sont passibles des mêmes peines celui qui expose ou délaisse l'enfant et celui qui le fait exposer et délaisser : Il y a là deux infractions distinctes, non soumises aux règles des articles 59 et 60 relatifs à la complicité.

Il convient de noter que la loi se montre plus sévère lorsque le délit est commis par un ascendant ou par une personne ayant autorité sur l'enfant.

Faut-il conclure de ces dispositions que la loi déclare illicite, et sanctionne comme tel, l'abandon des enfants, en prenant ce terme dans son acception générale ? La personne qui vient au bureau d'abandon (autrefois, au tour) abandonner un enfant tombe-t-elle — sinon en pratique, du moins théoriquement — sous le coup des peines édictées contre l'abandon ? Il y aurait alors de la part de l'Etat, une erreur grossière de logique juridique, à organiser lui-même sous certaines formes, l'abandon qu'il punirait...

Nous nous refusons à voir dans nos textes une telle contradiction.

Quelle situation, en effet, est visée par les articles 349 et suivants du Code pénal ? « l'exposition, lisons-nous, et le délaissement ». Or « l'exposition » n'est qu'une forme bien distincte d'abandon, de moins en moins usitée de nos jours, et il ne saurait être question de l'assimiler à l'abandon dans son sens général. Plus délicate est, certes, la question du « délaissement ». On peut fort bien dire en effet qu'est « délaissé » par ses parents, l'enfant porté par eux à l'établissement dépositaire. Délaissement deviendrait alors synonyme d'abandon, et même, puisqu'aujourd'hui cette notion existe, d'abandon moral, aussi bien que matériel. Mais alors, pourquoi le législateur n'aurait-il pas employé de préférence l'expression plus usitée d' « abandon » ? Il nous semble que, pour constituer le délit visé par la loi, le délaissement doit impliquer l'abandon de l'enfant à lui-même, sans que celui qui abandonne le confie à une personne capable d'en assurer la surveillance et d'en prendre soin. Or ce n'est pas le cas lorsque l'enfant est admis au nombre des enfants assistés.

L'abandon, dans les conditions déterminées par la loi, est donc un acte peut-être moralement condamnable, mais légalement non répréhensible. C'est ce que traduisent certains auteurs en disant que la législation française, contrairement à des législations étrangères, « légalise » l'abandon.

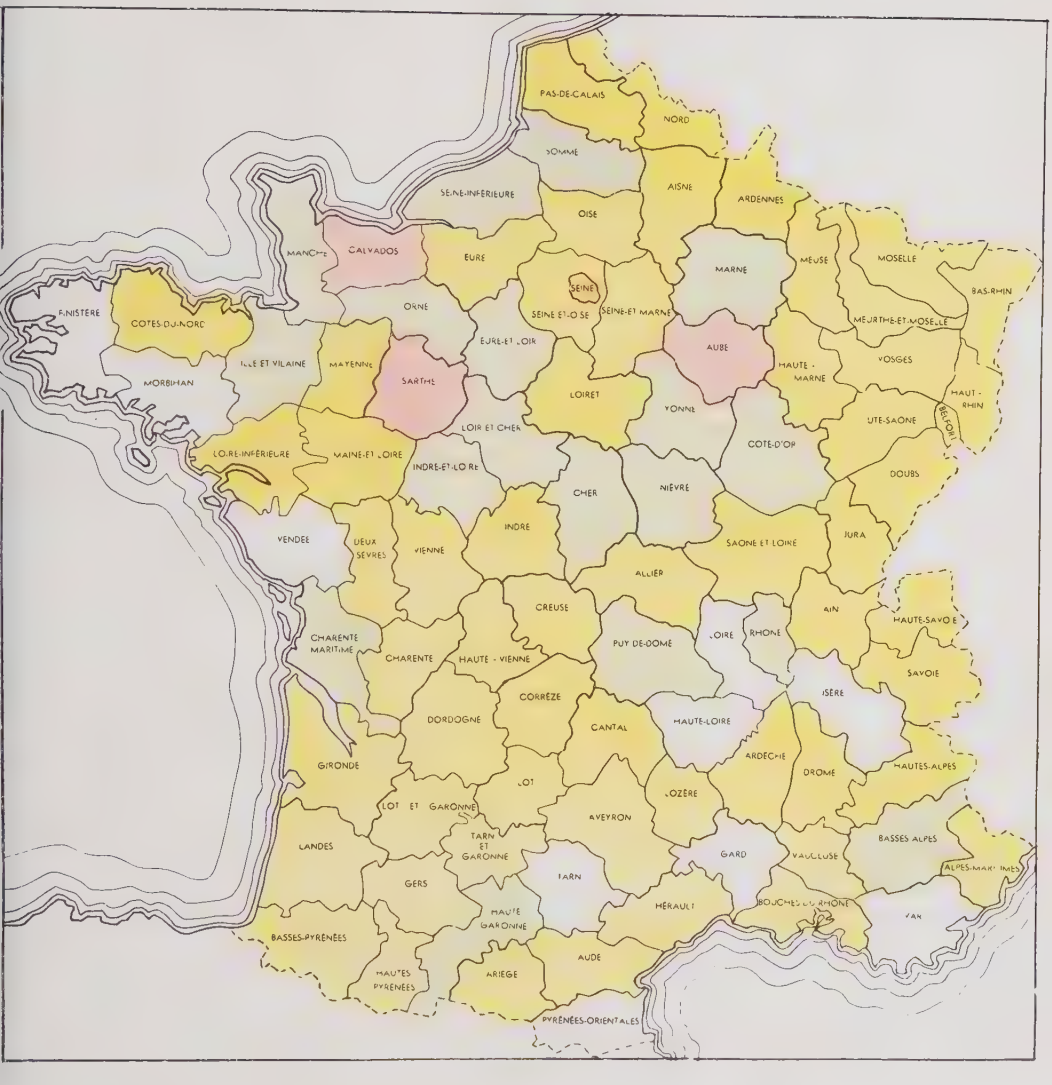
Nous en trouvons une preuve certaine en constatant que l'article 348 du Code pénal punit comme délit, l'abandon à l'hospice, c'est-à-dire observant même les formes légales, par un tiers, personne autre que les père et mère, d'un enfant à lui confié dans un tout autre but, en nourrice par exemple. Il y a alors de la part du tiers, abus de confiance à l'égard de la personne qui lui a confié l'enfant. On doit en conclure, *a contrario,* que n'est pas prévu par la loi pénale, l'abandon à l'hospice, effectué par les père et mère, ou les tiers dûment mandatés à cet effet.

Mais alors, tout en reconnaissant bien que les articles 349 et suivants du Code pénal ne visent pas le cas où l'enfant est abandonné à l'hospice, ne doit-on pas voir dans notre législation, une contradiction juridique entre le fait de punir l'abandon sous certaines de ses modalités et celui de le légaliser — et même de le faciliter — dans d'autres circonstances ? Certes, il y aurait là une contradiction moins patente que celle qu'on pouvait tenter de découvrir dans la lettre des textes, mais cependant non moins grave. C'est l'un des points que soutenait le doyen Duguit dans l'article célèbre publié dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 octobre 1922 : *La loi du 27 juin* 1904 *et la prime à l'abandon de l'enfant,* et plusieurs auteurs ont repris cette thèse (1).

Nous croyons, pour notre part, que la clé de cette prétendue contradiction réside dans le fait que le législateur n'a entendu, par les articles 349 et suivants du Code pénal, protéger que la personne physique de l'enfant et nullement sa personne civile (2). Si, parmi les modes possibles d'abandon, il punit le délaissement et l'exposition (à l'exclusion de l'abandon à l'hospice), c'est en raison, semble-t-il, des risques que les auteurs de l'abandon font alors courir, physiquement, à l'enfant qui en est la victime : risques que le législateur a

(1) Notamment M^lle^ Azéma, thèse (Bordeaux, 1930).

(2) En ce sens, Wacquet : *La Protection de l'Enfance,* thèse (Rennes, 1943).



EFFECTIF DES ENFANTS ABANDONNES ET TROUVES
PAR MILLIER D'HABITANTS

moins de 1 °/₀ — 1 à 2 °/₀ — 2 à 3 °/₀ — plus de 3 °/₀

précisément eu pour but de réduire au maximum dans les modalités de l'abandon légal qu'il a instauré.

On trouve une justification de cette manière d'envisager les textes du Code pénal dans le choix des circonstances déterminant l'aggravation des peines édictées. Sont encourues, en effet, des sanctions plus ou moins sévères selon que l'enfant a été abandonné dans un lieu public ou solitaire (ce caractère pouvant varier, selon l'appréciation du juge, avec la saison, l'heure, etc.), donc selon que les risques courus par l'enfant sont plus ou moins grands. D'autre part, ces peines varient suivant la gravité des conséquences réelles que l'infraction a eues sur la santé de l'enfant (pas d'inconvénient grave, maladie ou incapacité de plus de vingt jours, infirmité permanente, mort).

Par conséquent nous estimons qu'aucune contradiction n'existe entre les termes de la loi pénale et le fait par les pouvoirs publics, d'organiser un service chargé de recueillir les enfants abandonnés. Peut-être y a-t-il dans ce fait, si l'on en croit Duguit, une attitude immorale et antisociale, peut-être y a-t-il « prime à l'abandon » : mais en tout cas, il n'y a, à notre avis, aucun illogisme.

Et d'autre part, il n'y a pas non plus contradiction en ce que l'Etat recueille également les enfants victimes de l'exposition que punit la loi : assister la victime et punir le coupable sont choses totalement indépendantes. Les hôpitaux de l'Etat ne soignent-ils pas la victime de blessures volontaires, tandis que ses tribunaux châtient le coupable ?

Dans l'état actuel de notre législation, l'abandon ne tombe donc pas sous le coup de la loi pénale, sauf dans des cas exceptionnels, et les décisions jurisprudentielles sur cette question sont extrêmement rares.

Conséquences de l'abandon pouvant faire hésiter les mères

Il est certaines conséquences de l'abandon qui peuvent constituer par leur gravité et leur caractère définitif, des moyens d'en détourner les mères ; ce sont, peut-on dire, des mesures de coercition non plus pénales, mais psychologiques et sentimentales. Elles consistent dans :

La règle du secret du placement, la mère ignorant ainsi,

en principe, le sort de son enfant, sauf son existence ou son décès ;

La rupture de tout lien avec l'enfant et la perte de tout droit sur lui ;

Les difficultés enfin mises par l'Administration à la reprise par leur famille des enfants abandonnés.

Nous reviendrons d'ailleurs sur ces différents points dans la seconde partie de notre étude.

Peut-être jadis, le sort peu enviable réservé aux « enfants de l'hospice » était-il propre aussi à détourner quelques mères de l'abandon. C'est cependant avec quelque exagération que le docteur Thulié prête aux auteurs du décret de 1811 le dessein d'inspirer aux « mères », une « terreur salutaire pour les finances publiques » en fixant le sort des enfants assistés : « ... en le mettant au tour, écrit-il, on faisait de son enfant « non seulement de la chair à canons mais aussi de la chair à « poissons, et cela dès son enfance ! ». Il est toutefois intéressant à cet égard, de citer ces réflexions du Comité de Mendicité dans un *Rapport sur la nouvelle distribution des secours proposés dans le département de Paris* (26 septembre 1791) : « L'humanité, la morale et la politique s'unisssent pour faire « donner (aux enfants assistés) des soins qui assurent leur « bonheur... et les mêmes motifs se réunissent pour que « l'avantage de ces secours ne multiplient pas avec excès le « nombre de ceux qui viendraient les réclamer [1] ». Fort heureusement, de nos jours, aucune arrière-pensée de cette sorte ne vient à l'esprit de ceux qui assument l'entretien et l'éducation des enfants abandonnés.

SECTION II

L'aide sociale aux mères et aux familles
La prévention de l'abandon

La misère des mères se trouvant être tout à la fois la raison déterminante de plus de la moitié des abandons et l'un des maux les plus facilement secourables, c'est à la soulager

(1) Bloch et Tuetey, *op. cit.* (p. 764).

que le législateur et l'Administration s'appliquent tout d'abord dans leur lutte contre l'abandon. Tel est le but que poursuit l'institution des secours préventifs d'abandon.

I. — *La prévention de l'abandon par les Services d'assistance publique à l'enfance*

1° **Secours préventifs d'abandon.** — C'est sous la Convention que l'on vit, pour la première fois, le législateur accorder une aide pécuniaire aux familles et aux filles-mères, conformément au vœu du Comité de Mendicité de la Constituante, pour leur permettre de ne pas abandonner les enfants. Mais cette institution restée en partie purement théorique devint par ailleurs la source de singuliers abus et disparut avec la Révolution.

Ce n'est que sous la Monarchie de Juillet que des départements reprirent cette idée, développée également par le ministre de Gasparin (rapport 1837). Le département de la Seine, en particulier, créait les secours en même temps qu'il instituait la surveillance du tour. Enfin, la loi du 5 mai 1869 consacra légalement l'existence des secours.

Ceux-ci furent d'ailleurs pendant longtemps si insuffisants, tant par leur taux que par leur durée, qu'ils n'étaient efficaces que dans les cas de gêne pécuniaire toute momentanée. D'autre part, ils furent longtemps accordés aux enfants naturels exclusivement, d'où leur nom de « secours aux filles-mères ». Il était évidemment injuste d'exclure par principe les enfants légitimes du droit au secours [1]; de même, de simples considérations morales ne pouvaient justifier leur suppression décidée, à l'origine, contre les filles qui avaient un deuxième enfant.

Depuis la III[e] République, l'effort des pouvoirs publics s'est constamment porté sur l'amélioration du service des « enfants secourus ». D'une part, l'importance des secours s'est toujours accrue, quant à leur taux et quant à leur durée. D'autre part, on s'est montré de plus en plus libéral pour admettre les enfants à leur bénéfice. Le service des enfants

(1) « L'exclusion généralisée des enfants légitimes nous va au cœur, « disait un inspecteur départemental, et il nous est impossible de ne pas « plaider leur cause, tant sont grandes les misères dont chaque jour on « vient nous faire la confidence. »

secourus est ainsi devenu actuellement la branche la plus importante peut-être de l'assistance à l'enfance.

A. — *Enfants qui peuvent recevoir le secours*

Il n'est plus question aujourd'hui de limiter l'admission aux secours aux seuls enfants dont la mère (épouse légitime aussi bien que fille-mère) est incapable d'assurer l'entretien faute de ressources. La loi du 22 avril 1905, modifiant celle du 27 juin 1904, a étendu la protection de l'Etat à tous ceux dont « le père, la mère ou les ascendants » en sont incapables.

Bien plus, si l'aide matérielle ainsi accordée à l'enfant l'est uniquement « en vue de prévenir son abandon » (art. 3 de la loi de 1904 et de celle du 15 avril 1943), il faut entendre cette expression dans le sens le plus large. Les circulaires ministérielles insistent sur ce point, depuis celle du 25 avril 1906 (1) jusqu'à la circulaire d'application de la loi du 15 avril 1943, en date du 4 juin de la même année. Celle-ci, reprenant textuellement les termes de l'importante circulaire de M^me^ Suzanne Lacore, du 11 juillet 1936, déclare : « Les allocations « mensuelles, tout comme les anciens secours temporaires, « tendent d'une part à restreindre le nombre des abandons « et d'autre part, à diminuer la mortalité infantile, en four- « nissant aux mères dépourvues de ressources suffisantes « le minimum indispensable pour éviter que l'enfant n'ait à « souffrir de privations. »

La circulaire d'application tient par ailleurs à préciser que l'allocation de la loi de 1943 n'est pas visée par l'interdiction de cumul qu'édicte la loi du 3 février 1942 : il en résulte qu'elle peut être accordée en sus des allocations familiales et de salaire unique, et aussi des secours d'assistance à la famille.

Il faut néanmoins se garder de faire jouer aux secours préventifs d'abandon un rôle général d'assistance à la famille indigente, qui, normalement, doit être assuré par l'application

(1) « Il n'y a aucun enfant auquel le secours puisse être refusé sous « prétexte qu'il ne rentre pas dans certaines catégories déterminées, « prévues par la loi. Doivent... être secourus les pauvres petits dont les « parents repoussent avec énergie toute pensée d'abandon et qui, « cependant, si un secours leur était refusé, se trouveraient exposés à « périr de misère. »

d'autres textes. En particulier, on peut se demander si l'expression même employée par l'article 3 de la loi « enfant que son père, sa mère, ou ses ascendants... », n'entend pas exclure du bénéfice des secours préventifs les enfants dont les parents vivent ensemble ; elle ne dit nullement en effet « les enfants dont les parents... » C'est là une interprétation que défendent M^me^ Bonnet et M. Dicharry dans leur *Précis de législation médico-sociale*. Elle nous semble cependant, quant à nous, trop restrictive (voir circulaire du 25 avril 1906, note page précédente). Il n'est croyons-nous, aucune catégorie d'enfants qui doive être exclue, par principe, du droit au secours préventif. La solution de chaque cas d'espèce doit uniquement dépendre des conclusions de l'enquête qui, aux termes de la circulaire du 4 juin 1943, doit précéder toute décision d'admission au secours.

Cette enquête a pour but de prévenir dans la mesure du possible les abus qui pourraient exister, certaines personnes cherchant à obtenir un secours dont l'enfant pourrait aisément se passer. Cependant, dans la plupart des départements, le service se montre très libéral dans l'octroi des secours, et dans l'ensemble prévaut aujourd'hui l'esprit qui était déjà celui d'un La Rochefoucauld-Liancourt (4^e^ rapport du Comité de Mendicité) [1], lorsqu'il disait en parlant précisément des secours destinés à prévenir l'abandon : « Il est peut-être impos-
« sible, en offrant ainsi des soins au véritable malheur, de ne
« pas prêter au vice quelque moyen de les usurper, car avant
« tout ces enfants doivent être secourus, et des précautions
« trop exagérées pour réduire ces secours auraient peut-être
« de plus grands inconvénients encore. »

B. — *Formes des secours préventifs d'abandon*

a) D'après l'article 3 de la loi, l'enfant secouru est défini comme celui qui bénéficie d'une « *allocation mensuelle* en vue de prévenir son abandon », le législateur ayant substitué cette expression à celle de secours temporaires qu'emploie la loi de 1904. Ainsi se trouve imposée aux départements une amélioration que certains de ceux-ci n'avaient pas encore réalisée

(1) Bloch et Tuetey, *op. cit.* (p. 404).

avant guerre : « Les secours ne sont mandatés encore, dans « bien des départements, que tous les trois mois, disait en effet « la circulaire du 7 juillet 1936. Je ne saurais trop vous « engager à les faire verser à des intervalles plus rapprochés. »

Une réforme plus importante encore, qui était très attendue et que la circulaire de 1936 avait préconisée avec insistance, est accomplie par la loi de 1943, qui déclare (art. 9) que l'allocation mensuelle pourra être servie jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, tandis que de nombreux départements ne l'accordaient que jusqu'à l'âge de trois ans (encore le taux du secours allait-il souvent s'amenuisant à mesure que l'enfant grandissait).

En ce qui concerne ce taux, la loi précise qu'il peut atteindre, dans des cas il est vrai exceptionnels, celui des pensions d'entretien des pupilles. La circulaire de juin 1943 — comme celle de 1936 et celle du 15 juillet 1904 — souligne que les secours ne sont efficaces qu'autant que leur taux est suffisamment élevé. De fait, depuis leur création, la quotité des secours préventifs n'a cessé de croître. Si nous prenons quelques exemples dans le département de la Seine (rapports annuels), nous constatons l'évolution suivante : en 1913, les secours mensuels attribués aux enfants d'un jour à deux ans, allaient de 20 à 10 francs ; en 1921, pour les enfants de zéro à trois ans, de 60 à 20 francs ; en 1942, de 150 à 300 francs ; enfin en 1944, de 600 à 1.000 francs (600 francs était alors la pension mensuelle maximum versée aux nourrices de l'Assistance publique).

En dépit de l'élévation constante du coût de la vie, on voit que la valeur réelle des secours n'a cessé d'augmenter. Actuellement pour la Somme, ils sont au maximum de 3.600 francs (1).

Il est à remarquer que le taux de l'allocation attribuée aux mères lorsqu'elles élèvent elles-mêmes leur enfant est généralement plus élevé que lorsqu'elles le confient à une nourrice.

Ces secours sont-ils suffisants ? Sauf exception, on l'a vu, la mère qui garde son enfant reçoit moins que la nourrice de celui-ci, s'il devenait pupille de l'Assistance publique. Certes, grâce à d'autres aides dont nous dirons un mot tout à l'heure, cette différence entre la mère et la nourrice a diminué dans une large mesure. On n'en est pas encore au stade où la mère indigente serait, suivant une idée émise par M. de Gasparin

(1) Année 1948.

dans son rapport de 1837 et selon la formule du docteur Lagneau (1890), reprise récemment par M^lle^ Vidal, « la nourrice payée de son propre enfant ». Mais en est-on bien loin ?

Pour fixer la quotité du secours temporaire alloué, on se fonde, dans chaque cas particulier, sur les possibilités pécuniaires de la mère. Il convient, dit la circulaire de juin 1943, « de prévoir des échelles très souples permettant de faire face « à toutes les situations et de graduer l'importance de l'allo- « cation, non seulement d'après l'âge, mais surtout d'après les « besoins véritables de l'enfant ». Connaître ces besoins, tel est un des buts de l'enquête préalable qui justifie chaque décision. Le secours alloué, l'enfant secouru est soumis à une surveillance qui permet de voir si la situation pécuniaire de la personne qui l'élève reste précaire et nécessite toujours l'attribution du secours et si celui-ci est bien employé au profit exclusif de l'enfant. Les assistantes sociales chargées de ce contrôle, veillent en outre à la santé, à l'hygiène, au bien-être matériel et moral des enfants protégés ; elles donnent des conseils à cet égard et peuvent signaler aux services compétents les milieux suspects de tuberculose. Ainsi l'Etat s'arroge-t-il un droit de surveillance sur les familles dont il protège les enfants : les secours accordés servent en quelque sorte d'introducteurs à l'assistante sociale.

b) *Placement administratif de l'enfant secouru.* — « Si « l'aide sollicitée concerne un enfant de moins de trois ans, dit « l'article 9, cinquième alinéa, de la loi de 1943, le secours en « espèces peut, à la demande de la mère, ou chaque fois que « celle-ci est reconnue inapte pour des raisons matérielles ou « morales, être remplacé par le placement de l'enfant chez « une nourrice choisie, rétribuée et surveillée par le Service de « l'assistance à l'enfance. »

La loi conserve ainsi, sans en imposer toutefois l'obligation au département, une pratique que certains utilisaient déjà (1) et qu'avait recommandée la circulaire du 7 juillet 1936.

Les placements sont groupés sur le modèle des « centres

(1) Le département de la Seine, en particulier, qui avait déjà connu de 1877 à 1910 l'institution des « nourrices administratives » choisies, rétribuées et surveillées par l'Administration, fit bénéficier à partir de 1934 les enfants secourus des centres d'élevage qu'il avait organisés pour ses pupilles.

d'élevage » dont la loi ordonne la création pour les enfants assistés en bas âge, ainsi que nous l'exposerons plus loin. La mère doit, en principe, contribuer à l'entretien de son enfant en payant une partie, d'ailleurs souvent minime, des frais de pension.

c) *Secours de premier besoin. Secours en nature.* — Souvent l'abandon de l'enfant est dû à une crise de désespoir causée par la misère. Une aide immédiate, pourvu qu'elle soit suffisante, peut alors détourner la mère ou la personne qui élève l'enfant de son dessein. Tel est le but du « secours de premier besoin », défini par l'article 8 de notre loi (la loi de 1904 le mentionnait elle aussi dans la section consacrée à l'admission des pupilles). Ce secours est versé directement par la préposée aux admissions sans aucune enquête ni délai. Il permet d'attendre l'octroi de l'allocation mensuelle, qui nécessite une décision du préfet — ou en pratique, de l'inspecteur des services d'assistance.

Les circulaires, surtout anciennes, insistent sur l'avantage qu'il y a à compléter le secours en argent par l'attribution d'une layette.

2° **Maisons maternelles.** — Une des plus importantes innovations, peut-être, de la loi de 1943, en tout cas l'une des plus attendues, consiste dans l'obligation faite à chaque département de désigner une « maison maternelle » (art. 7).

Sans retracer en détail l'histoire de cette institution, indiquons que l'initiative du docteur Fernand Merlin et du préfet Lallemand à Saint-Etienne en 1914, fut suivie par la création d'autres établissements de ce genre [1] qui permirent de se rendre compte expérimentalement, tant des résultats qu'on en pouvait attendre que des modalités les meilleures d'organisation. Après un rapport du docteur Bosc (1919), puis du docteur Bernard, l'Académie de médecine émit le vœu de les voir se développer ; elle donnait cette définition : « La maison mater- « nelle est une institution où, sous la garantie du secret, sont

(1) Hôpital de Tours, puis Rouen, Vinatier (près de Lyon), Maison nationale de Saint-Maurice ; en 1929, Maison maternelle modèle de Nancy (ces deux dernières dues aux efforts du professeur Pinard. Voir, sur celle de Nancy, Y. Roussel, *op. cit.*) ; pour le département de la Seine, Maison de Châtillon-sous-Bagneux, etc...

« hébergées les femmes enceintes quelques mois avant le terme « de la gestation, où elles peuvent accoucher et où elles de- « meurent après l'accouchement tout le temps que dure l'allai- « tement maternel. » L'Académie ajoutait d'ailleurs : « Sui- « vant les conditions, l'accouchement pourra se faire dans un « établissement spécial en relation avec la maison maternelle. » De fait, il en est ainsi pour la quasi-totalité des maisons mater- nelles, l'accouchement, acte d'ordre purement médical, n'en- trant pas véritablement dans le cadre de leur mission sociale.

De très nombreux textes ont, depuis 1917 jusqu'au projet Sellier-Suzanne Lacore de 1937, été proposés au Sénat et à la Chambre des députés, tendant à rendre obligatoire la création de telles maisons : Citons en particulier le projet de loi déposé devant la Chambre en 1924 par M. Strauss et repris par lui dans une proposition au Sénat le 7 février 1929, et la propo- sition de MM. Mounié, Valadier, Steeg, Rolland et F. Merlin, présentée au Sénat le 10 mars 1930. « L'opinion se rend compte, « disait M. Strauss au Sénat, que l'institution des maisons « maternelles est l'un des meilleurs moyens *de tarir la source « des abandons d'enfants, de prévenir les avortements et faire « disparaître les infanticides.* »

« Le terme de refuge souvent employé pour désigner ces « établissements, écrit le docteur Bourguin [1], montre bien « leur but : assurer aux femmes abandonnées (la plupart des « filles-mères) un abri secret, en même temps que les soins « nécessaires à leur état. La certitude de trouver un refuge « et de pouvoir cacher l'accouchement à son entourage, peut « aider une femme à accepter une maternité non désirée. » Et les soins que la mère donne à son enfant pendant son séjour à la maison maternelle, l'attachent à lui de telle sorte qu'il est bien rare qu'ensuite, elle se détermine à l'abandonner.

Il fallut cependant attendre le décret-loi du 29 juillet 1939, dit « Code de la famille » (art. 98) pour qu'un texte légis- latif prévoie l'existence des maisons maternelles. La loi du 15 avril 1943 en consacre l'importance et les rattache au ser- vice départemental de l'assistance à l'enfance.

Elle insiste à juste titre (art. 7 *in fine*), sur le rôle que doit

---

(1) *La protection sociale de l'enfance en France* (Masson, éd., 1938), p. 47.

jouer, dans l'aide morale et matérielle apportée aux mères, le « Comité de service social » qu'elle institue dans chaque maison et dont une assistante sociale assure le secrétariat (circulaire du 4 juin 1943). Le service social a pour buts essentiels de faciliter le reclassement de la mère, à sa sortie de l'établissement, en lui procurant du travail, de la suivre, après cette sortie, et éventuellement de la conseiller pour rechercher la paternité de l'enfant ou obtenir une contribution pécuniaire du père.

Il y a là l'amorce d'une institution semblable à celle de la tutelle officielle des enfants illégitimes que l'on rencontre en Suisse, en Allemagne, en Autriche et dans les pays scandinaves (1). Nous souhaitons vivement, pour notre part, qu'elle se développe et se généralise en France à l'instar de ces pays, dans le cadre de l'interventionnisme croissant des pouvoirs étatiques au sein de la famille.

3° **L'extension du service de prévention de l'abandon. Son efficacité.** — Attribution de plus en plus libérale des secours préventifs temporaires — création de nouvelles formes de secours : centres de placement, maisons maternelles — on constate que, à tous les points de vue, la prévention de l'abandon par l'aide matérielle (et aussi morale) de la collectivité, n'a cessé de se développer depuis un siècle et surtout dans la période la plus récente.

D'ailleurs, l'importance croissante que les pouvoirs publics accordent au problème de la prévention de l'abandon se manifeste d'une manière, pourrait-on dire, formelle par la longueur des dispositions relatives à l'enfance secourue dans la loi de 1943 (alors que les dispositions à cet égard de la loi de 1904 étaient encore très succinctes).

Quelques chiffres permettront d'apprécier l'importance prise aujourd'hui par la catégorie des « enfants secourus » dans le service de l'assistance à l'enfance. Au 31 décembre 1946, il ressort des rapports adressés au ministère de la Santé par les inspecteurs départementaux, que 72.251 enfants bénéficiaient des secours périodiques. Or, à la même date, l'effectif total des enfants assistés en France (y compris les enfants « en

(1) V. à cet égard Léonard : *La protection de l'enfance malheureuse — Les Enfants assistés en droit comparé,* thèse (Rennes, 1938.)

garde » et « recueillis temporairement ») était de 137.126 (dont 104.993 pupilles : abandonnés, orphelins et moralement abandonnés) [1]. Plus du tiers des enfants bénéficiant des secours de la collectivité était donc des enfants « secourus ». Encore convient-il d'ajouter que l'âge maximum de ceux-ci est quatorze ans (et la plus grande partie est en bas âge), tandis que l'âge des enfants assistés varie d'un jour à vingt et un ans. On voit ainsi que la proportion de la population infantile française qui bénéficie des secours préventifs d'abandon est très considérable.

Mais alors, objectera-t-on peut-être, le point de vue moral et social mis à part, l'Etat trouve-t-il dans l'institution des secours préventifs l'avantage pécuniaire qu'il en attendait ? Certes, pour être efficaces, il faut, on l'a vu, que les secours soient assez élevés ; il faut encore qu'ils soient libéralement attribués.

On s'aperçoit cependant qu'ils restent une source d'économie pour les départements, ce qui se constate aisément à la lecture des rapports annuels des inspections départementales : les dépenses relatives aux enfants secourus n'absorbent qu'une fraction variant d'un douzième à un septième des budgets des services départementaux d'assistance à l'enfance. Or, les secours préventifs, en diminuant d'une façon sensible le nombre des enfants abandonnés, ont par conséquent réduit substantiellement aussi les dépenses afférentes à l'entretien de ces derniers. L'économie ainsi réalisée est certainement plus grande que la dépense pour l'attribution des secours. Comme toutes les circulaires et tous les auteurs le soulignent depuis cette création : il est moins onéreux, pour les finances publiques, de verser des secours pendant quelques années à un, voire à deux ou trois enfants, que d'assurer jusqu'à vingt et un ans l'entretien et l'éducation d'un enfant abandonné.

Aussi bien, il semble que les considérations financières soient aujourd'hui un mobile beaucoup moins déterminant qu'il y a seulement cinquante ans. Le législateur et l'Administration paraissent agir de plus en plus sous l'inspiration de préoccupations exclusivement sociales. Dans les problèmes d'assistance, comme du reste dans les problèmes de démogra-

(1) Notons qu'il y a en outre 64.700 enfants « surveillés ».

phie, d'hygiène, ou encore de moralité et de criminalité, la tendance se manifeste toujours davantage à faire prévaloir les remèdes préventifs sur les remèdes curatifs.

Nous allons d'ailleurs donner l'exemple des institutions récentes qu'une telle politique à fait naître en matière de protection familiale, maternelle et infantile.

II. — *La prévention indirecte de l'abandon*

Dans les mesures que nous venons d'étudier, prises en faveur des mères dont l'enfant se trouve en danger imminent d'abandon, le but visé par le législateur est précis et limité, et le résultat doit être immédiat. On peut donc qualifier de « directe » cette prévention de l'abandon.

Mais il existe, en outre, une série de mesures d'aide sociale prises depuis quelque vingt ans en faveur de la famille, de la mère et de l'enfant, dont les buts sont multiples ; avant tout : accroissement de la natalité et lutte contre la catastrophique situation démographique du pays ; ensuite : amélioration de l'hygiène et, par voie de conséquence, baisse de la mortalité et de la morbidité générales et infantiles. La prévention de l'abandon n'est alors qu'indirectement recherchée, mais elle est en définitive l'un des résultats fort intéressants obtenus par cette politique.

Sans nous étendre longuement sur la législation de protection familiale, maternelle et infantile qui s'est considérablement développée en France comme à l'étranger au cours des dernières décades, nous devons néanmoins en dresser un tableau sommaire et montrer comment elle participe à la lutte contre l'abandon.

On peut classer ces lois sociales en deux catégories selon les buts qu'elles se proposent.

1° *Lois en faveur des femmes enceintes.* — La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite se trouve à l'origine des lois se proposant de secourir les mères. Elle spécifie que « toute femme enceinte, privée de ressources », doit être assimilée à un malade et recevoir par conséquent gratuitement soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier, les soins médicaux et les fournitures pharmaceutiques que nécessite son état.

Les lois des 17 juin, 30 juillet 1913 et 2 décembre 1917 ont

institué l' « assistance aux femmes en couches » et assuré aux mères le repos indispensable à leur santé et au développement normal de leur enfant en leur versant une indemnité compensant en partie la perte de leur salaire, pendant une période totale de huit semaines, comptées avant et après les couches. Ces lois ont été complétées par celle du 24 octobre 1919 qui établit les « primes d'allaitement » servies pendant les douze mois qui suivent l'accouchement.

Vint ensuite l'importante loi du 5 avril 1928, organisant les Assurances sociales et étendant en somme à toutes les salariées, nécessiteuses ou non, les trois avantages accordés seulement jusqu'ici aux femmes « privées de ressources », à savoir :

1° Remboursement aussi large que possible des dépenses médicales et des frais de séjour en maternité ;

2° Indemnité journalière de salaire pendant les périodes pré et postnatales ;

3° Primes d'allaitement.

A noter même que la femme (et, aujourd'hui, les filles d'un assuré ou d'une assurée) non assujetties elles-mêmes aux versements de cotisations d'assurances sociales, sont appelées à profiter en partie de ces avantages.

Enfin, le décret du 29 juillet 1939 qui s'intitule « Code de la famille » crée les primes à la première naissance, réservées toutefois aux seuls ménages réguliers et payables à la condition que la naissance survienne dans les deux premières années du mariage. Mais l'idée de l'allocation de maternité est lancée et la loi du 22 août 1946 la développe considérablement en accordant d'importantes primes non seulement à la première, mais aussi à chaque naissance suivante, pourvu qu'il n'y ait pas plus de trois ans entre les dates de ces naissances successives. Par ailleurs — et cela est capital quant à la question qui nous préoccupe — un premier enfant naturel reconnu donne droit à l'allocation, du moment que la mère a moins de vingt-cinq ans.

Une autre innovation importante de cette même loi est l'institution des « allocations prénatales » que toute femme enceinte, mariée ou non, peut recevoir au cours de sa grossesse.

Soulignons ici que le législateur a, dans toutes ces lois sociales et dès la loi de 1913 sur l' « assistance aux femmes en couches », soumis le bénéfice du secours ou de l'allocation, à

l'obligation pour l'intéressée, de respecter les règles de l'hygiène et de subir un contrôle médical sérieux.

C'est pourquoi la loi du 22 août 1946 prévoit que la future mère percevra en trois fois, après chacun des trois examens médicaux obligatoires des troisième, cinquième et huitième mois de la grossesse, le montant de neuf mensualités semblables à celles qu'elle recevra après son accouchement au titre des lois établies aujourd'hui en faveur de la famille.

2° *Lois en faveur de la famille.* — Au début, la loi n'a prévu, là aussi, qu'une assistance aux familles nombreuses « privées des ressources suffisantes ». En effet, la loi du 14 juillet 1913 n'accorde des secours qu'aux chefs de famille nécessiteux au-delà du troisième enfant à charge.

La loi de 1923, dite d' « encouragement national aux familles nombreuses », étend le bénéfice d'un secours un peu plus important à toute famille « non assujettie à l'impôt sur le revenu », à partir du troisième enfant quand le père et la mère existent, à partir du deuxième quand l'un des parents reste seul.

En 1930, une fille-mère ayant « plus d'un enfant » est enfin admise à recevoir un secours, par extension de la loi de 1913.

Mais ce ne sont là, jusqu'à maintenant, que des aides limitées et payables seulement à partir d'un certain nombre d'enfants.

C'est le 11 mars 1932 que fut votée la loi créant les « allocations familiales », loi particulièrement importante, puisqu'elle concrétise cette idée que le salaire, ou plus exactement la somme globale dont une famille peut disposer pour son existence, doit varier avec la composition même de la famille et augmenter avec le nombre des enfants à charge. Pratiquement, on oblige les employeurs à s'affilier à des « caisses de compensation » qui répartissent entre les familles comptant au moins deux enfants à charge, des allocations mensuelles, dont le montant est fixé par le gouvernement sur la base d'un « salaire moyen départemental ».

Le « Code de la famille » dont nous avons déjà parlé précédemment, réserve un de ses titres aux « allocations familiales » et porte en outre création de l' « allocation de la mère au foyer » pour les familles « ne jouissant que d'un seul revenu professionnel » et résidant dans une commune comp-

tant plus de 2.000 habitants agglomérés. Le bénéfice en est étendu à la mère d'un ou plusieurs enfants naturels reconnus. Mais dans tous les cas, l'allocation est unique : 10 % du salaire moyen départemental.

La loi du 29 mars 1941 remplace en fait « l'allocation de la mère au foyer » par une allocation dite de « salaire unique » servie dans les mêmes conditions, mais avec un taux progressif avec le nombre d'enfants et payable dans toutes les communes quelle que soit leur population. Elle est également accordée aux mères non mariées, qui ne vivent pas en concubinage.

Il peut être intéressant de résumer les différents secours qu'une jeune fille de moins de vingt-cinq ans qui devient mère est appelée à recevoir à Paris par exemple, au titre des lois sociales et selon des tarifs établis au 1er décembre 1947 (ces tarifs seront à nouveau augmentés à partir du 1er janvier 1948).

Allocations prénatales : neuf mensualités de 1.700 francs payables en trois parts, après les examens médicaux de la grossesse.

Allocation de maternité : 25.000 francs payables en deux parts, la première à la naissance, la deuxième quand l'enfant a six mois.

Allocation de salaire unique (après naissance) : 1.700 francs par mois.

Si la mère met au monde un deuxième enfant reconnu comme le premier, elle doit recevoir :

Allocations prénatales : neuf mensualités de 3.400 francs.

Allocation de maternité : 17.000 francs (si toutefois cette deuxième naissance survient dans les trois ans qui suivent la première).

Allocations familiales : 5.100 francs par mois, après la naissance.

Dans les départements autres que la Seine et la Seine-et-Oise, des abattements variant de 5 à 25 % sont appliqués sur ces données.

Rappelons que ces allocations sont indépendantes des secours temporaires (allocations mensuelles) que les jeunes mères peuvent toujours solliciter et qui sont largement accordés par les services départementaux d'assistance à l'enfance. Notons aussi en passant les multiples œuvres sociales, publiques ou privées, qui apportent aux mères une aide efficace tout en leur assurant, ainsi qu'à leurs enfants, une hygiène salutaire :

maisons maternelles citées par ailleurs, qui peuvent les recevoir jusque pendant un an après la naissance des enfants ; crèches et pouponnières qui permettent à la femme de reprendre son travail en confiant ses enfants à un personnel expérimenté ; cantines maternelles ; consultations de nourrissons et gouttes de lait, où des personnes charitables, des municipalités ou des départements s'emploient à aider, par des dons appréciables et des avantages en nature, les mères dans le besoin.

Comment ne pas comprendre, après cet effort remarquable accompli par les pouvoirs publics, que le nombre des abandons ait si sensiblement diminué !

(Il convient d'ajouter, par ailleurs, que, d'une façon générale, la misère paraît moins grande à notre époque au sein des masses populaires. Depuis le début du xx[e] siècle, grâce à l'intérêt témoigné par le gouvernement républicain à la classe ouvrière, grâce aussi au développement de l'organisation syndicale de celle-ci, les salaires ont marqué un relèvement appréciable, en particulier ceux des ouvriers de base, jusqu'alors les plus malheureux. L'élévation certaine du niveau de vie de la classe ouvrière a eu les effets les plus favorables sur la diminution des abandons. D'autant plus — il est important de le noter — que l'élévation des salaires a été plus particulièrement sensible en ce qui concerne les femmes, qui étaient auparavant trop souvent exploitées, et que, d'autre part, de nombreux débouchés nouveaux s'ouvrent pour elles désormais dans l'industrie, les bureaux et les fonctions publiques.)

Le tableau sommaire dressé ci-dessus de la « législation sociale » actuelle, nous montre que l'aide de la collectivité tend aujourd'hui à n'être plus réservée seulement à quelques cas de détresse trop criante, comme l'étaient les formes traditionnelles d'assistance publique, mais bien à s'étendre, à devenir une institution à laquelle tous les citoyens peuvent prétendre dans certaines circonstances, quelle que soit leur fortune (ainsi pour les allocations familiales). La société apparaît comme prenant une part de plus en plus grande dans la charge d'élever les enfants, charge qui jusqu'à une époque récente pesait exclusivement sur les parents : l'entretien et l'éducation des enfants sont aujourd'hui conçus comme une fonction sociale ; en contrepartie, l'Etat se trouve justifié à conseiller et surveiller les parents dans l'accomplissement de leur mission.

Or, ce n'est pas seulement par son incidence sur le nombre des enfants abandonnés, que cette législation nous intéresse ici. Les mesures préventives d'abandon qui constituent aujourd'hui, nous l'avons vu, l'un des aspects essentiels du Service de l'assistance à l'enfance, semblent bien s'intégrer dans le programme plus vaste d'assistance maternelle et infantile que nous venons de décrire. Elles apportent un complément de secours pouvant s'ajouter, dans les cas d'indigence les plus pressants, à l'aide normale de la société. On peut donc penser à bon droit qu'elles participent du même esprit et des mêmes mobiles que cette législation elle-même.

Ainsi, comme M. le professeur Rolland en exprimait l'idée, non seulement l'Assistance publique moderne s'est largement épanouie, mais encore elle témoigne d'une transformation profonde « en combinant les secours proprement dits avec la pro-« tection de la santé et, d'une manière générale, avec la protec-« tion sociale ».

C'est à une telle protection que visent les mesures d'assistance préventive contre l'abandon, maladie sociale (de même que le développement de l'hygiène et de la prophylaxie vise à la protection sanitaire de la collectivité).

Cependant, lorsqu'il n'a pas été possible d'éviter l'abandon (comme lorsqu'on n'a pu empêcher que se déclare la maladie), il convient de remédier, dans la mesure du possible, à ses conséquences néfastes. Sauver alors l'enfant abandonné, lui donner une vie à peu près normale : tel est le but de l'Assistance publique. Ce sont les moyens mis en œuvre à cet effet que nous allons étudier maintenant.

DEUXIEME PARTIE

LE RÉGIME ACTUEL DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE AUX ENFANTS ABANDONNÉS

CARACTERES GENERAUX DU SERVICE DE L'ASSISTANCE A L'ENFANCE

Depuis la Révolution, il existe en France, nous l'avons vu, un service public dont la mission est d'assurer l'assistance des enfants abandonnés. Cette assistance consiste à les recueillir et à tenir ensuite auprès d'eux, dans la mesure du possible, le rôle qu'auraient dû normalement assumer les parents qui se sont soustraits à cette obligation. C'est dire qu'il faut non seulement assurer l'entretien des enfants, mais encore veiller à leur éducation, les représenter dans l'accomplissement d'actes juridiques, gérer leur patrimoine et consentir aux actes relatifs à leur personne, en un mot, assurer leur « tutelle ».

On aurait pu concevoir que le législateur, tout en imposant à la collectivité les charges pécuniaires de l'assistance aux enfants abandonnés, ait confié les attributions de leur tutelle à des personnes physiques particulièrement qualifiées à cet égard — ou encore qu'il ait organisé cette tutelle comme l'est celle des enfants naturels non reconnus. Telle n'est pas la solution de notre droit : c'est au service lui-même que sont dévolues les attributions tutélaires, celles-là mêmes « que détermine le Code civil », dit la loi.

Nous sommes ainsi en présence d'un service public dont la mission est d'assurer des fonctions et d'accomplir des actes ressortissant essentiellement du droit privé, de gérer des intérêts privés. C'est là une situation absolument originale que l'on ne saurait retrouver dans aucun autre service administratif —

non pas même dans les autres services d'assistance. Ceux-ci, en effet se bornent à distribuer des secours pécuniaires, ou à donner des soins médicaux à leurs bénéficiaires, actes auxquels peut s'assimiler l'entretien des enfants assistés ; mais ils n'accomplissent pas d'actes juridiques de droit privé par représentation des personnes qu'ils assistent. Tout au plus, les établissements publics hospitaliers assurent-ils une protection du patrimoine des aliénés non interdits qui y sont soignés, par l'intermédiaire d'un administrateur provisoire choisi parmi les membres de la commission administrative : mais les attributions de celui-ci se bornent à l'accomplissement des actes conservatoires et d'administration ; jamais en tout cas, elles ne s'étendent à la protection de la personne des malades.

On ne peut dès lors s'étonner de découvrir entre les deux facteurs : tutelle de droit privé et service public, une constante interaction, qui imprime à l'un comme à l'autre des caractères particuliers. D'une part, le fait qu'elle soit dévolue à un service soumis à un régime juridique spécial de droit public, différencie sur de nombreux points la tutelle des enfants assistés de celle du droit commun, en dépit de la volonté formelle du législateur : la calquer, autant que possible, sur cette dernière. D'autre part, l'objet du Service de l'assistance à l'enfance : assurer l'entretien et la tutelle des enfants, a fortement influencé l'organisation administrative même de celui-ci.

Cette organisation est, par ailleurs, rendue encore plus complexe du fait que, de nos jours, au terme de l'évolution historique que nous avons retracée, le Service de l'assistance à l'enfance apparaît tout à la fois comme départemental et comme national.

La première qualification semble s'imposer si l'on considère que, d'une part, il appartient aux autorités départementales (Conseils généraux sous l'empire de la loi de 1904 — préfets régionaux puis départementaux, depuis 1943) d'organiser le Service dans le cadre de chaque département, et que, d'autre part, la tutelle des enfants assistés est également organisée sur le plan départemental. Chaque pupille est légalement rattaché à un département déterminé par les règles qui fixent le « domicile de secours ».

Cependant, l'autonomie des départements en matière d'assistance à l'enfance est très fortement limitée. Tout d'abord, le préfet (auparavant, le Conseil général) non seulement peut,

mais doit élaborer le règlement du Service, et toutes les dispositions essentielles sont imposées par la loi : de sorte que l'organisation du Service présente, dans toute la France, une grande uniformité. Seuls, les détails, de moins en moins nombreux, sont laissés à l'initiative des autorités départementales, en vue d'une adaptation meilleure aux besoins et conjonctures locaux.

La liberté de ces autorités n'est pas plus grande au point de vue financier, car le législateur a donné le caractère obligatoire à toutes les dépenses indispensables du Service des enfants assistés. Par ailleurs, l'Etat tend à participer, dans une proportion de plus en plus élevée, au montant des dépenses.

Au point de vue de la tutelle, il convient d'observer que le préfet, tuteur légal, est autant et plus qu'une autorité départementale, le représentant du gouvernement central, et que, d'autre part, le service est effectivement assuré par le corps de l'inspection, formé de fonctionnaires nationaux. Le ministère peut ainsi exercer, sur les préfets comme sur les inspecteurs, un contrôle constant et leur fournir, par des circulaires, des directives uniformes.

Enfin, nous devons noter que ce caractère national de l'assistance à l'enfance a été consciemment recherché par le législateur. Cette volonté ressort nettement des travaux préparatoires de la loi de 1904, et elle est accusée d'une manière formelle par la loi de 1943 qui substitue à la dénomination de « pupilles de l'Assistance publique » ou de « pupilles du département » proposée par le projet de loi du 19 janvier 1937, celle de « pupilles de l'Etat » (1). Cette qualification ne nous reporte-t-elle pas à l'époque révolutionnaire où les enfants abandonnés étaient les « enfants naturels de la Patrie » ?

Et précisément, on l'a vu, nous en sommes revenus aujourd'hui, après de longs détours dans l'évolution historique, à une conception presqu'identique en son esprit, bien que plus nuancée en son application, à celle qu'avait eue le législateur révolutionnaire. Le Service de l'assistance à l'enfance est un service national organisé sur le plan départemental. Sa décen-

---

(1) De l'avis unanime des auteurs, le « domicile de secours » attribué à l'enfant assisté, est purement arbitraire : la preuve en est qu'on a pu faire varier, sans inconvénient, ses règles de fixation.

tralisation se réduit à peu près à une division administrative territoriale, pour les commodités et l'adaptation aux circonstances locales.

*
* *

Dans les chapitres qui vont suivre, nous décrirons successivement :

Comment les enfants abandonnés sont admis dans le Service et placés sous la tutelle de l'Administration ;

Quelles autorités sont chargées de cette tutelle ;

Quelles sont les modalités de fonctionnement de celle-ci et comment est assuré l'entretien des pupilles ;

Comment peut prendre fin cette tutelle ;

Et enfin quelle est l'organisation administrative et financière du Service.

TITRE PREMIER

L'ABANDON, CAUSE D'OUVERTURE DE LA TUTELLE

Il est une première condition très générale que doivent remplir ceux qui peuvent prétendre, à un titre quelconque, au bénéfice des secours organisés par la loi du 15 avril 1943, remplaçant celle du 27 juin 1904 : c'est d'être un « enfant ».

La loi précise (art. 1er) qu'il faut entendre, par ce terme, « les mineurs de l'un ou l'autre sexe », c'est-à-dire que l'admission peut être prononcée jusqu'à l'âge de vingt et un ans. Cette précision, qui semble aujourd'hui presque superflue, était, en 1904, nécessaire, car certains départements, en dépit des circulaires contraires des 3 août 1869 et 21 janvier 1889, continuaient d'appliquer l'instruction du 8 février 1823 qui décidait, on l'a vu, « qu'aucun enfant abandonné ne peut être admis s'il a atteint sa douzième année ». D'autres départements ne les recevaient que jusqu'à seize ans.

C'est même cette dernière solution qui fut adoptée par le Conseil supérieur de l'Assistance publique dans le projet de loi présenté en 1891. Et le Sénat vota en première délibération (1903) cette limitation de l'âge d'admission à seize ans. Heureusement, le Sénat en deuxième lecture, et la Chambre des députés (projet Strauss) revinrent en 1904 à la solution qui s'impose aujourd'hui sans discussion possible.

La deuxième condition nécessaire à l'attribution des secours est que l'enfant entre dans l'une des catégories définies par la loi (titre I[er], art. 1[er] à 6). De la situation dans laquelle il se trouve placé, dépend la nature des secours qui lui sont donnés : tutelle ou seulement protection des pouvoirs publics. Pour les enfants qui font l'objet de notre étude, cette situation est leur abandon matériel par les parents.

Encore faut-il, pour que soient engagées les finances publiques, qu'une décision administrative soit prise. Elle a pour but, après avoir constaté que l'éventuel bénéficiaire des mesures d'assistance remplit bien les conditions fixées par la loi, de prononcer son admission dans le Service de l'assistance à l'enfance.

Nous étudierons donc, dans l'ordre chronologique, ces deux actes qui, réunis, placent l'enfant sous la tutelle des pouvoirs publics : l'abandon et l'admission.

CHAPITRE PREMIER

L'ABANDON
SA NATURE JURIDIQUE
SES FORMES MATERIELLES

SECTION I

Enfants « trouvés » et « abandonnés »

« Est dit pupille de l'Etat, énonce l'article 6 de la loi :

« 1° L'enfant qui, né de père et de mère inconnus, a été trouvé « dans un lieu quelconque ou porté dans un établissement « dépositaire (enfant trouvé) ;

« 2° L'enfant qui, né de père ou de mère connus, en est « délaissé sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants « (enfant abandonné). »

On voit que, dans l'un et l'autre cas, l'enfant est placé sous la tutelle des pouvoirs publics parce que ceux qui en avaient la charge, dans les termes du droit commun, se sont soustraits à ce devoir, et cela *volontairement.*

Toute la différence entre l'enfant abandonné et l'enfant trouvé réside dans le fait que la filiation de ce dernier est inconnue, soit qu'ayant été exposé, on n'ait aucun renseignement sur son identité, soit que l'on ait refusé, au moment de son abandon à l'établissement dépositaire, de répondre aux questions posées sur son état civil. La distinction entre « trouvé » et « abandonné » se réduit à une différence dans les formes matérielles de l'abandon. Différence administrative, sans intérêt juri

dique du point de vue de la tutelle, mais qui entraîne, comme nous le verrons, certaines conséquences dans la rédaction de l'acte de naissance des enfants trouvés.

Presque toujours, lorsqu'il s'agit d'enfant trouvé, on est en présence d'un abandon dû au désir de la mère de cacher une faute. Il s'agit le plus souvent de filles-mères qui, ayant accouché clandestinement, abandonnent l'enfant sans rien vouloir dévoiler de leur identité. Parfois aussi, c'est une femme mariée qui abandonne secrètement le fruit de relations illégitimes... Et ceci explique que la proportion des admissions d'enfants trouvés augmente considérablement pendant les guerres, du fait du relâchement des mœurs. Ce phénomène a été particulièrement sensible ces dernières années ; on en jugera par les chiffres suivants (1) :

ANNÉES	ADMISSIONS (trouvés + abandonnés)	TROUVÉS	%
1938.	3.812	663	17,39
1939.	3.482	635	18,20
1940.	3.044	559	18,33
1941.	4.625	1.145	24,75
1942.	4.647	1 618	34,81
1943.	3.734	1.398	37,40
1944.	3.427	1.234	36,00
1945.	4.943	1.401	28,30

On voit que le pourcentage maximum d'enfants trouvés parmi les abandons a été atteint en 1943. Dans certains département, le nombre des admissions d'enfants trouvés dépassa celui des enfants abandonnés, durant les années de guerre, et particulièrement en 1943. Voici d'ailleurs quelques exemples, pour cette dernière année, puisés dans les rapports des inspecteurs départementaux :

---

(1) « Les trouvés reparaissent, qui avaient pratiquement disparu », dit, avec peut-être une certaine exagération, un document du ministère de la Santé, qui incrimine surtout les naissances clandestines dans les ménages où le mari est prisonnier.

DÉPARTEMENTS	TROUVÉS	ABANDONNÉS
Cantal	16	10
Charente-Maritime	52	11
Corrèze	35	29
Dordogne	49	23
Gironde	66	55
Ille-et-Vilaine	82	39
Finistère	57	8
Puy-de-Dôme	38	10

Le même phénomène s'était manifesté pendant la guerre de 1914-18, ainsi qu'on peut le vérifier dans le département de la Seine où le pourcentage des enfants trouvés par rapport au nombre total des admissions avait à peu près doublé (1).

SECTION II

Les formes d'abandon
Abandon exprès et abandon tacite

L'abandon peut prendre plusieurs formes, aussi bien pour les enfants trouvés que pour les enfants abandonnés. Parfois il résulte d'une manifestation de volonté expresse de la personne qui veut abandonner l'enfant, devant les autorités administratives à qui il est amené. Mais parfois aussi, un concours de circonstances purement matérielles permet seul de constater l'abandon, ou même de présumer son existence. La volonté d'abandonner l'enfant reste alors tacite.

Nous examinerons successivement ces deux modes d'abandon.

---

(1) Nombre d'enfants trouvés dans la Seine de 1913 à 1922 :

1913	290	1917	547	1921	240
1914	253	1918	408	1922	173
1915	376	1919	543		
1916	452	1920	276		

I. — *Les formes d'abandon exprès*

Enfants trouvés et abandonnés peuvent, les uns et les autres, être admis par présentation dans un des établissements dépositaires organisés à cet effet. La caractéristique essentielle des procédés d'abandon exprès est qu'ils sont organisés par les pouvoirs publics et que, rappelons-le, la personne qui y a recours ne saurait être passible des peines qui punissent l'exposition et le délaissement des enfants : la loi française « légalise » l'abandon exprès.

Celui- ci est, en effet, soumis par les pouvoirs publics, du fait même qu'ils l'organisent, à des conditions qui réduisent dans la mesure du possible, les dangers que l'abandon fait courir à la personne physique de l'enfant.

1° **L'admission « à bureau ouvert ».** — Le décret de 1811 avait choisi le tour comme procédé d'abandon légal. Il avait l'avantage d'assurer aux mères le secret de la naissance de l'enfant et celui de l'abandon. Il était, selon le mot fameux de Lamartine, « l'ingénieuse invention de la charité chrétienne, « qui a des mains pour recevoir et qui n'a point d'yeux pour « voir, point de bouche pour révéler ».

Mais il facilitait l'infanticide dans une si large mesure que l'on dut souvent faire surveiller ses abords par la police (on y déposait en effet des enfants morts, ou bien il servait d'alibi pour expliquer des disparitions d'enfants). Il était plus simple de le supprimer et c'est ce qui se produisit peu à peu, on l'a vu, dans toute la France : il fut en général remplacé par l'admission réglementée (1), mais les mères coupables n'osèrent plus se présenter.

C'est pourquoi le législateur de 1904, adoptant l'institution créée en 1879 par la Seine-Inférieure et en 1887 par la Seine,

---

(1) Les formalités d'admission variaient considérablement selon les départements et rendaient parfois l'abandon très difficile. En général, on appliquait le règlement modèle de 1862 : « Toute personne... qui « désire faire admettre un enfant... est tenue de se faire connaître et « de répondre verbalement ou par écrit aux questions qui lui sont « faites. S'il s'agit d'un enfant né hors mariage, elle doit produire : « 1° l'acte de naissance de celui-ci ; 2° un certificat du Maire, constatant « l'indigence... »

imposa comme mode légal d'abandon l'admission à « bureau ouvert », complété par la disposition que sous certaines conditions, l'enfant pourrait être abandonné sans que soient exigées les précisions relatives à son état civil : c'est ce qu'on nomme alors admission à « bureau secret ».

Ce système a été repris par la loi de 1943 qui l'a quelque peu amélioré.

Comme au temps du tour, le préfet désigne pour chaque département le ou les établissements où les enfants peuvent être abandonnés. Là existe un « bureau d'abandon » local, ouvert de nuit comme de jour, et qui, aux termes de la circulaire du 4 juin 1843, comme de celle du 15 juillet 1904, doit être « discret, mais facilement accessible ». La personne désireuse d'abandonner l'enfant y est reçue, sans aucun témoin par une « préposée aux admissions » assujettie à un strict devoir de secret professionnel.

La loi de 1943, comme on l'a vu, rend obligatoire la création dans chaque département d'une Maison maternelle. Or sa circulaire d'application indique que, lorsque la Maison maternelle sera un établissement public, il y aura intérêt à y annexer le bureau d'abandon, système qui ajoute certains avantages à ceux que présente en elle-même la Maison maternelle. Avantage d'abord pour l'enfant, quand bien même il serait en définitive abandonné, de n'être pas privé immédiatement du lait maternel (privation qui explique pour une bonne part la mortalité élevée qui sévit chez les nourrissons abandonnés. On s'efforce en effet de ne faire intervenir l'abandon qu'au bout de quelques semaines pendant lesquelles la mère continue d'être hébergée dans l'établissement).

Un autre avantage aussi, est de permettre à la préposée aux admissions de faire assez longuement connaissance avec la mère pour avoir plus de chances de succès lorsqu'elle l'incitera à garder son enfant. Elle saura aussi, s'il est souhaitable, dans l'intérêt de l'enfant comme dans celui de la société, de convaincre la mère de garder son nouveau-né. C'est, en effet, la directrice ou l'assistante sociale de la Maison maternelle qui, lorsque le bureau d'abandon sera rattaché à cet établissement, sera choisie comme préposée de ce bureau.

La préposée de tout bureau d'admission, « nommée par le Préfet sur la proposition de l'inspecteur des services d'assistance » (précise l'article 12 de la loi) doit être « une femme

douée de psychologie, capable de comprendre les situations, de conseiller utilement et de réconforter les mères » (circulaire du 4 juin 1943). Le rôle de la préposée est en effet, non pas d'admettre automatiquement l'enfant qui lui est présenté (l'avantage sur le tour serait alors bien mince), mais d'éviter autant que possible que l'abandon ait lieu.

Pour cela, elle explique avec bonté la gravité des conséquences de l'abandon (« ... conséquences auxquelles si souvent les mères ne croient pas », dit la circulaire du 15 juillet 1904) :

Secret du placement et rupture de tout lien avec l'enfant ;

Perte des droits de puissance paternelle ;

Adoption ou légitimation adoptive éventuelle de l'enfant par une autre famille (art. 11, § 4).

(Il convient de signaler cette toute petite phrase du nouveau texte : « perte des droits de puissance paternelle ». Son importance est, nous le verrons, considérable en ce qu'elle met fin à des controverses passionnées relatives à la nature juridique exacte de l'abandon).

S'étant ainsi efforcée de susciter, chez la mère, un mouvement de regret, la préposée lui fait connaître toutes les mesures instituées pour prévenir l'abandon par une aide efficace : allocations mensuelles, hébergement à la Maison maternelle, secours de premier besoin. Et l'on a vu qu'à cet égard, la préposée, disposant d'une régie comptable, peut verser ce secours de la main à la main, ce qui en accroît l'efficacité. Bref, elle doit essayer de convaincre la mère qu'aujourd'hui, la misère n'est plus une cause irrémédiable d'abandon.

Cependant comment ne pas reconnaître le bien-fondé de certaines objections adressées au système du « bureau ouvert » par les adversaires de l'abandon « légal » ? « Il faut reconnaître, « écrit M. le professeur Fruhinsholz (1) en parlant des exhor- « tations de la préposée, que le lieu est mal choisi pour un tel « débat de conscience, ce lieu qui évoque, facilite, et voudrait « à la fois contrecarrer l'abandon ; il faut reconnaître que le « moment psychologique, non plus, n'est pas le plus favorable, « car que peuvent les objurgations récitées d'une brave femme « d'employée, contre une résolution prise et généralement « délibérée longtemps à l'avance ? »

---

(1) *Maman*, numéro du 10 novembre 1930.

C'est pour parer, dans la mesure du possible, à de tels inconvénients que la loi du 15 avril 1943 institue une importante innovation. La préposée aux admissions doit en effet indiquer à la mère « que l'abandon ne deviendra définitif qu'après un délai d'un mois, » et insister sur le fait que « l'enfant peut, « pendant ce délai, être réclamé par la mère et rendu sans inter- « vention du Conseil de famille prévu par l'article 14 ». La loi donne ainsi à la mère le temps de réfléchir, une fois passée la crise de désarroi moral qu'elle traverse généralement au moment de l'abandon, et qui l'empêche de comprendre de suite, le sens des paroles de la préposée. Elle lui permet, ayant envisagé sa situation avec plus de sang-froid, mesuré l'aide qui peut lui être accordée, et senti peut-être aussi naître en elle quelque remords maternel, de revenir sur sa décision, sur son « coup de tête », selon l'expression populaire (1).

La loi, en instituant ce délai, ne fait d'ailleurs que rendre obligatoire une pratique déjà usitée par quelques départements. Nous avons noté que, dès le 19 octobre 1927, la *Société internationale pour l'étude des questions d'assistance* avait formulé comme premier vœu que la décision d'admission des enfants abandonnés ne devienne définitive qu'au bout d'un an, pendant lequel le lieu du placement pourrait être divulgué. Le législateur français a notablement réduit le délai proposé, et c'est sans doute à juste titre : car l'application du vœu que nous venons de citer aurait probablement fait perdre toute son efficacité coercitive, à la règle de la rupture des relations et du secret de placement : retirer au bout d'un an l'enfant de chez sa nourrice aurait souvent été impossible, parce que néfaste pour lui ; la mère serait restée par suite définitivement en relations avec lui, et n'aurait plus dès lors aucune raison de le reprendre.

Au contraire, pendant le délai d'un mois prévu par la loi de 1943, l'enfant restera sans danger à l'établissement dépositaire, s'il est assez âgé, et dans la pouponnière prévue par la loi, si c'est un nouveau-né.

Nous avons envisagé seulement jusqu'alors le cas où la mère

---

(1) Peut-être serait-il bon qu'un prospectus fût remis à la mère qui vient d'abandonner son enfant, lui répétant ce que lui a dit la préposée, afin qu'elle puisse en prendre connaissance à un moment plus opportun. Si le domicile de la mère est connu, la note pourrait lui être adressée quelque temps après l'abandon.

vient en personne abandonner l'enfant. Or il est très fréquent que celui-ci soit amené par un tiers, sage-femme par exemple. La préposée doit alors prier cet intermédiaire de transmettre à la mère ses propositions de secours, et de lui faire connaître les conséquences de l'abandon en l'incitant à garder l'enfant ou à le reprendre. La circulaire du 4 juin 1943 souligne que la préposée doit s'efforcer de faire comprendre à l'intermédiaire le rôle social qu'il peut ainsi et doit jouer dans l'intérêt de l'enfant comme dans celui de la mère. On lui signale en outre les inconvénients que présente pour le bébé une séparation précoce d'avec sa mère qui l'allaite. Si celle-ci consentait à le nourrir quelque temps encore, sa santé courrait moins de risques (et d'autre part on aurait quelque chance d'éviter l'abandon).

C'est d'ailleurs dans le cas où l'enfant nouveau-né est ainsi amené par un tiers que le délai d'un mois, institué par la loi, prend toute son importance, en donnant à la mère le temps de sentir les « liens qui l'unissent à son enfant ».

Les prescriptions de l'article 11 de la loi de 1943 (art. 9 de la loi de 1904) relatives aux indications que la préposée doit fournir à la personne qui abandonne l'enfant, ont un caractère substantiel. Un arrêt du Conseil d'Etat du 22 juillet 1932, demoiselles Cathala et Signé [1] en décide ainsi et annule l'admission qui avait été prononcée sans que ces prescriptions eussent été observées ; cela, alors même que l'auteur de l'abandon était en fait au courant des conséquenses juridiques de son acte, et que par ailleurs elle ne se trouvait pas dans les conditions prévues par le règlement départemental pour bénéficier des secours préventifs d'abandon. (L'admission avait été prononcée sur demande écrite et non sur présentation de l'enfant : mais la solution doit *a fortiori* s'étendre à ce dernier cas.

Cependant si la préposée a l'obligation de chercher à éviter l'abandon, son attitude et son langage ne doivent impliquer aucune contrainte. Il convient d'éviter les inconvénients que présentait, avant la loi de 1904, le système généralement appliqué de l'admission réglementée, qui diminuait certes le nombre des abandons, mais pour le plus grand dommage de nombreux enfants. D'ailleurs la préposée n'insistera guère sans doute, lorsqu'il lui apparaîtra que l'intérêt évident de l'enfant est d'être recueilli par le Service.

---

(1) D. H. 1932, 544.

Lorsque les efforts de la préposée pour éviter l'abandon ont été vains, elle doit rédiger plusieurs *procès-verbaux :*

a) L'un constate quelles valeurs sont trouvées sur l'enfant ou remises en son nom au moment de l'abandon. Il est toujours dressé, quel que soit le mode d'admission de l'enfant et même si aucune valeur n'est apportée (état « Néant ») ;

b) Un second procès-verbal donne l'avis de la préposée sur les motifs avoués ou probables de l'abandon et relate en détail (la circulaire du 4 juin 1943 le souligne) son entretien avec la personne qui a abandonné l'enfant (réponses, attitude, etc.). Son importance est considérable : il sera consulté, ultérieurement, si l'enfant fait l'objet d'une demande d'adoption ou de remise à sa famille ; il est, d'autre part, à la base de l'enquête administrative qui, normalement, doit précéder l'admission de l'enfant dans le Service ; enfin, dans le cas, où, comme nous allons le voir, l'enfant est abandonné à « bureau secret », son objet est d'éviter, dans l'avenir, des contestations ou des doutes sur l'identité de l'enfant ;

c) En outre, dans le cas de l'abandon à « bureau secret » et lorsqu'il s'agit d'un enfant « trouvé », un procès-verbal est dressé et envoyé à l'officier de l'état civil pour que soit constitué un état civil à l'enfant. Nous reviendrons ultérieurement sur ce point.

2° **L'abandon à « bureau ouvert ». Différence qu'il présente avec le cas normal d'abandon à « bureau ouvert ».** — Réglementairement, une affiche est apposée dans le local où ont lieu les présentations en vue d'abandons, indiquant en gros caractères que la personne présentant un enfant de moins d'un an peut ne pas répondre aux questions qui lui sont posées, dans l'intérêt de l'enfant, sur le nom, la date et le lieu de naissance de celui-ci : on dit qu'il y a abandon à « bureau secret » quand cela se produit.

S'il apparaît à la préposée que l'enfant est âgé de moins d'un an, il suffit que la personne venue l'abandonner refuse de répondre aux questions mentionnées ou seulement à l'une d'entre elles, pour que l'admission doive être prononcée immédiatement. Aucune enquête administrative ne doit être faite, dans ce cas, avant que l'enfant soit admis dans le Service : c'est donc la préposée elle-même qui prend cette décision.

Bien entendu, l'admission ainsi prononcée n'est toujours que « provisoire » puisque, en tout état de cause, la mère peut reprendre l'enfant dans le délai d'un mois institué par la loi.

Si, au contraire, la personne qui présente l'enfant a répondu à toutes les questions posées sur l'état civil de celui-ci, ou si la préposée estime qu'il est âgé de plus d'un an, une enquête administrative précède obligatoirement la décision d'admission qui se trouve ainsi différée (cette mesure ne peut d'ailleurs être préjudiciable à l'enfant, la préposée pouvant toujours le recueillir provisoirement).

Pourquoi la loi autorise-t-elle l'abandon des tout jeunes enfants seulement, sans qu'aucun renseignement soit fourni sur leur identité ? Le but du législateur est évidemment d'éviter l'infanticide, dû à la crainte du déshonneur chez une mère fautive. Il a donné à cette forme d'admission les mêmes avantages de secret que possédait le tour.

Mais il a pensé que lorsqu'une mère a conservé avec elle son enfant pendant plusieurs mois, elle ne songera plus désormais à sa suppression.

Après avoir été d'abord fixé à deux mois par le projet primitif de la loi de 1904, l'âge auquel l'enfant pouvait être abandonné à bureau secret, fut élevé à sept mois par le Sénat, sur proposition de Théophile Roussel faisant observer que « plus la « mère aura vécu avec son enfant, moins elle sera tentée de « se séparer de lui et que reculer la limite d'âge pour l'admis- « sion à « bureau ouvert » serait souvent diminuer les chances « que la mère y ait recours ». L'âge de sept mois avait d'ailleurs été choisi par rapprochement avec les dispositions de la loi du 23 décembre 1874 sur la protection des enfants du premier âge (loi Théophile Roussel). La loi de 1943 a maintenant reculé cette limite à un an.

Cette élévation atténue le danger de voir supprimer par la mère un enfant refusé à bureau secret, parce que, n'ayant que quelques mois, il en paraissait davantage.

Remarquons que cet âge n'est toujours qu'approximatif, et laissé à l'appréciation de la préposée à l'admission, ce qui peut sembler arbitraire, mais ce procédé a néanmoins paru préférable à tout autre susceptible de dévoiler le secret de la naissance de l'enfant, tel que l'obligation par exemple, de produire un bulletin de naissance.

3° Si l'abandon exprès se fait généralement par présentation au bureau d'abandon, seul cas visé expressément par la loi (art. 11), il peut néanmoins prendre d'autres formes.

Parfois une demande écrite d'admission est adressée au préfet (ce cas était visé par l'article 8 de la loi de 1904, *in fine*). Il est alors statué également par écrit, après enquête administrative. C'est sur une espèce de ce genre que le Conseil d'Etat a statué dans l'arrêt du 22 juillet 1932 sur lequel nous aurons l'occasion de revenir : l'admission ainsi prononcée a été annulée, comme nous l'avons déjà relaté, pour cette raison que la personne qui sollicitait l'admission n'avait pas été expressément prévenue des conséquences de l'abandon et des possibilités de secours préventifs.

Nous ferons remarquer, en terminant cette étude des modalités d'abandon matériel exprès, que (sauf dans le cas d'abandon à « bureau secret » d'un enfant de moins d'un an) des résultats identiques pourraient être obtenus par les parents au moyen de la cession de leurs droits de puissance paternelle à l'Assistance publique (loi du 24 juillet 1889, titre II). Le cas où une demande écrite d'admission est présentée, suggère tout particulièrement la comparaison entre les procédés d'abandon « matériel » et d'abandon « moral ». L'Assistance publique étant habilitée à admettre les enfants sans que soient observées les longues formalités exigées par la cession judiciaire des droits de puissance paternelle en vertu du titre II de la loi du 24 juillet 1889 — et cela depuis une époque où la loi française n'admettait pas la validité des contrats de dessaisissement conclus par les parents — on s'explique que les formes de l'abandon « matériel » soient presque toujours préférés à celles de l'abandon « moral ».

C'est pourquoi on ne se sert en pratique de la cession des droits organisée par la loi de 1889, au profit de l'Assistance publique, que dans deux cas : d'abord si l'on entend ne faire qu'une cession partielle (art. 17), cas très rare, d'ailleurs ; ensuite, pour éviter une instance en déchéance des droits de puissance paternelle. Encore savons-nous tels départements où l'inspecteur des services d'assistance s'est efforcé, dans de telles circonstances, d'obtenir des parents un abandon « matériel » plutôt que de recourir à la procédure instituée par le titre II de la loi de 1889.

II. — *Les formes d'abandon tacite*

Nous avons défini l'abandon « tacite » comme celui qui résulte de circonstances purement matérielles laissant présumer la volonté délibérée d'abandonner l'enfant. Il y a là un simple fait juridique qui entraîne à l'égard de l'enfant toutes les conséquences attachées à l'abandon par la loi française. L'abandon tacite se présente, selon l'expression de certains auteurs, comme un fait-condition.

Les circonstances matérielles d'où l'on infère qu'il y a volonté des parents de se débarrasser de l'enfant sont diverses :

1° Parfois l'enfant qui en est la victime, sera classé dans la catégorie des « trouvés » : il en est ainsi lorsqu'il a été exposé dans un lieu public ou désert (usage devenu, de nos jours, relativement rare, heureusement). Des recherches statistiques que nous avons faites pour le département de la Seine, il résulte que de 1911 à 1941, le pourcentage global des enfants exposés par rapport aux enfants trouvés est de 12,1 % ; il oscille pour chaque année de 6,7 à 20,8 %.

Une autre forme d'abandon usité pour les enfants trouvés est leur abandon aux mains d'une personne étrangère. C'est le cas par exemple, d'une femme qui confie un enfant à quelqu'un « pour quelques instants »... et ne revient jamais.

2° Plus fréquemment, l'enfant victime d'un abandon tacite sera classé parmi les enfants « abandonnés », les noms et prénoms (parfois inexacts, il est vrai) de sa mère ou de son père étant connus. Une situation courante est celle de l'enfant qui était placé en nourrice ou confié à une institution rémunérée. Au bout de quelques temps, la mère ne paie plus les mois de pension et disparaît ; les recherches pour la retrouver demeurant vaines, l'enfant doit être considéré comme abandonné.

Si l'exposition de l'enfant dénote, à peu près sûrement, l'intention de l'abandonner volontairement, il convient par contre de n'interpréter qu'avec prudence les autres situations : de multiples circonstances peuvent en effet expliquer le délaissement de l'enfant sans qu'il y ait volonté d'abandon (voyage, maladie, accident, etc., de la personne qui avait confié l'enfant). L'enquête administrative qui précède l'admission doit donc être approfondie.

Remarquons qu'ici encore, à côté de la procédure administrative conduisant à l'immatriculation de l'enfant au nombre des enfants « abandonnés » recueillis par les services, la loi du 24 juillet 1889, titre II, organise une procédure judiciaire saisissant des droits de puissance paternelle, soit le particulier ou l'œuvre qui a recueilli l'enfant, soit l'Assistance publique (soit encore l'un et l'autre par partie) (1). Les différences sont d'ailleurs considérables entre les deux procédures puisque non seulement l'admission en vertu de la loi de 1943 (et auparavant de 1904), n'exige pas l'intervention de l'autorité judiciaire telle que l'organise la loi de 1889, mais que, en outre, les déclarations et le délai de trois mois, prévus respectivement par les articles 19 et 20 de cette loi, ne reçoivent pas d'application. En pratique, seule est employée par l'Assistance publique la procédure d'admission administrative, à l'exclusion de celle organisée par la loi de 1889.

Rappelons, pour terminer, que toutes les formes d'abandon tacite que nous venons d'étudier sont celles que visent les articles 349 et suivants du Code pénal, sous les noms d'exposition et de délaissement. Ainsi l'abandon tacite, ne se conformant pas aux conditions fixées par le législateur pour que cet acte soit légal, expose son auteur à d'éventuelles poursuites judiciaires.

SECTION III

Nature et conséquences juridiques de l'abandon

En résumé, l'abandon s'analyse du point de vue juridique, comme une manifestation expresse ou tacite de la volonté de rejeter, avec la charge de l'entretien ou de l'éducation de l'enfant, l'exercice des droits de puissance paternelle (ou de tutdle) sur sa personne et, éventuellement, sur ses biens.

L'abandon ainsi défini n'a de conséquenses juridiques que pour autant qu'il est suivi d'une décision de l'Administration

(1) Ce qui montre que la loi de 1889 a englobé, sous le terme d'abandon moral, des situations qui s'analysent en réalité comme un abandon matérie de l'enfant. Voir en ce sens Mlle Léonard, thèse (Rennes, 1938).

admettant l'enfant au nombre des pupilles de l'Etat. C'est seulement lorsque cette décision a fait naître, à l'égard de l'enfant, cette tutelle administrative qu'organise la loi du 15 avril 1943, que peuvent disparaître — juridiquement du moins, car le plus souvent leur exercice effectif aura matériellement cessé du fait de l'abandon — les droits de puissance paternelle ou de tutelle organisés par le Code civil pour la protection de l'enfant (que ce dernier soit d'ailleurs légitime, naturel reconnu ou non reconnu).

Il faut, en effet, que l'enfant soit toujours légalement placé sous la tutelle de quelqu'un, et il ne doit pas se produire de hiatus entre deux modes successifs de tutelle. Si donc, à la suite de la déclaration de volonté qu'est l'abandon, l'enfant n'est pas admis dans le Service de l'assistance à l'enfance, il reste soumis à la puissance paternelle ou à la tutelle de droit commun sous laquelle il se trouvait placé avant cet abandon.

Supposons donc que le préfet, ou son représentant, ait décidé l'immatriculation de l'enfant dans le Service. L'abandon entraînera les conséquenses suivantes :

1° Du point de vue matériel : rupture de tout lien entre l'auteur de l'abandon et l'enfant, assurée par la règle essentielle du secret du placement ;

2° Du point de vue juridique : « perte des droits de puissance paternelle ». Cette phrase que nous avons déjà soulignée, constitue, croyons-nous, l'une des innovations importantes de la loi de 1943. Non pas que ce soit là, à proprement parler, une réforme : la loi consacre seulement la thèse qui était celle de l'Administration et de nombreux auteurs sur la nature juridique de l'abandon et qui avait donné lieu à de longues discussions.

Le débat se centrait autour de la question de la remise de l'enfant aux parents qui l'avaient abandonné, et spécialement autour de l'article 17 de la loi de 1904, qui subordonnait cette remise à la décision arbitraire de l'Administration. Nous parlerons longuement de cette question lorsque nous étudierons la remise de l'enfant à ses parents. Disons cependant que de nombreux juristes estimaient que, les déchéances étant toujours de droit étroit, les parents de l'enfant abandonné, lorsqu'ils avaient sur lui les droits de puissance paternelle, ne pouvaient les perdre, à défaut d'un texte exprès, du seul fait de l'abandon.

La jurisprudence elle-même, pour donner efficacité à l'ar-

ticle 17, avait simplement admis que l'abandon entraînerait une « modification à l'exercice de la puissance paternelle » en faisant naître l'organisation de la tutelle légale de l'Administration, modification qui donnerait au tuteur la faculté de conserver éventuellement la garde de l'enfant malgré la volonté des parents.

Le projet de loi déposé au Sénat le 19 janvier 1937 par M. Sellier et M^me^ S. Lacore déclarait « indispensable d'étendre « la déchéance de la puissance paternelle aux père et mère qui, « pendant trois années consécutives, se seront désintéressés « de leurs enfants et n'auront fait aucune tentative pour avoir « de leurs nouvelles » (exposé des motifs). (N'était-ce pas d'ailleurs admettre implicitement la thèse selon laquelle l'abandon n'entraînerait jamais *ipso facto* perte véritable des droits de puissance paternelle, cette perte n'étant proposée que comme une aggravation des conséquenses de l'abandon n'intervenant qu'au bout de trois années ?)

La loi de 1943 s'est, à coup sûr, inspirée de ce projet, mais s'est montrée beaucoup plus radicale en faisant de la perte des droits de puissance paternelle la conséquence immédiate de l'abandon. Nous pensons pour notre part qu'elle a voulu en cela, donner une consécration expresse à la théorie selon laquelle la loi de 1904 admettait elle-même implicitement cette perte. Nous en voyons une preuve dans la forme donnée à l'innovation qu'elle édicte. En effet, elle n'a ni modifié sensiblement le texte de l'ancien article 17, ni ajouté un cas de déchéance à ceux prévus par l'article 2 de la loi de 1889. Elle s'est contentée de citer comme une chose toute naturelle, la perte de la puissance paternelle parmi les conséquences de l'abandon que doit faire connaître la préposée aux admissions à la personne qui présente un enfant.

Quoi qu'il en soit, un point est certain : c'est qu'existe aujourd'hui le texte exprès, sur l'absence duquel s'édifiait toute la théorie qui refusait d'admettre que l'abandon entraîne *ipso facto* la perte des droits de puissance paternelle.

3° Enfin, la loi du 15 avril 1943 dispense de l'obligation alimentaire (art. 205, 206 et 207 du Code civil) les enfants trouvés et abandonnés « qui auront été élevés par le Service de « l'assistance à l'enfance jusqu'à la fin de la scolarité, à moins « que les frais d'entretien occasionnés par le pupille remis

« ultérieurement à ses parents, n'aient été remboursés » (art. 41, alinéa 3).

Déjà la proposition Mounié, du 10 mars 1930, avait demandé que fût modifié l'article 17 de la loi de 1904 dans le sens suivant : « L'enfant qui, abandonné à l'Assistance avant l'âge de « cinq ans, n'a pas été repris durant sa minorité par ses pa- « rents, ne peut être astreint à fournir à ceux-ci des aliments. » Le projet Sellier, du 19 janvier 1937, avait proposé un texte dont l'article 41 de la loi de 1943 est la reproduction intégrale.

De fait, il y avait une sorte de scandale à ce que des enfants abandonnés en bas âge par leurs parents, puis repris par ceux-ci lorsqu'ils sont en âge de travailler, ou même retrouvés, comme il arrive souvent après leur majorité, fussent astreints à l'obligation alimentaire. Cette situation anormale qui, à défaut de texte apportant une exception à la généralité des termes des articles 205 et 206 du Code civil, résultait de notre législation d'avant 1943, a pris fin aujourd'hui.

L'article 41 de la loi prend soin d'ailleurs d'apporter à la disposition qu'il édicte les assouplissements utiles : l'obligation alimentaire ne disparaît pas si les parents reprennent leur enfant avant la fin de sa scolarité, c'est-à-dire à une époque où il leur occasionne encore des dépenses. Ainsi, lorsque les père et mère ne se dérobent pas entièrement aux obligations qui résultent pour eux de l'article 203 du Code civil, l'enfant sera naturellement soumis à celle de l'article 205 qui en est la contrepartie. Il en est de même par analogie, si les parents, reprenant l'enfant, remboursent à l'Administration les frais d'entretien de celui-ci, c'est-à-dire s'acquittent en définitive de leur obligation pécuniaire d'entretien.

Au surplus, la disposition de la loi n'est édictée, déclare immédiatement l'article 41, que « sous réserve d'une disposition judiciaire contraire » c'est-à-dire que les tribunaux apprécieront, dans chaque cas d'espèce, s'il n'y a pas lieu de déroger à la règle ainsi posée.

Telles sont les conséquenses de l'abandon matériel lui-même. Elles sont, en quelque sorte, négatives et peuvent se résumer dans la formule : rupture des liens matériels et juridiques existant normalement entre l'enfant et sa famille.

Tous les auteurs s'accordent cependant à attribuer à l'abandon une conséquence positive : la mise de l'enfant abandonné

sous la tutelle légale de l'Administration. Pour notre part, nous croyons que c'est plutôt la décision d'admission qui a ce résultat. Mais il n'y a, au demeurant, aucun inconvénient à présenter la tutelle comme résultant de l'abandon lui-même puisque la décision d'admission même a pour cause unique cet abandon, ainsi que nous allons le voir.

CHAPITRE II

L'ADMISSION
CARACTERE OBLIGATOIRE DU SERVICE

SECTION I

Nécessité d'une décision d'admission : sa nature juridique

Le titre III de la loi du 15 avril 1943 relatif au mode d'admission des enfants dans le Service de l'assistance à l'enfance, débute par cette proposition liminaire :

« Art. 10. — Les enfants sont admis dans le service, quelle « que soit la catégorie dans laquelle ils entrent, sur décision du « préfet. »

La loi met ainsi en relief une idée qui se trouvait déjà exprimée — quoique d'une manière moins vigoureuse — dans plusieurs passages de la loi de 1904. L'article 8 disait en effet que « l'admission des enfants en qualité de pupilles de l'Assistance est demandée... » et l'article 31, alinéa 3, précisait : « Sur « la proposition de l'inspecteur départemental, le préfet accorde « et supprime les secours temporaires, prononce les admis- « sions... »

Cependant l'article 6 des lois de 1904 et 1943, définissant les diverses catégories de pupilles de l'Etat, se borne à énumérer les conditions spéciales que doivent remplir les enfants pour que leur admission puisse être prononcée : il ne fait nullement état de cette décision elle-même.

Aussi la rédaction de l'article 6, par comparaison surtout avec celle de l'article 3 relatif aux enfants secourus (« est dit « enfant secouru l'enfant... pour lequel il est accordé le secours « temporaire... ») avait fait naître des doutes sur la nécessité d'un arrêté d'admission des pupilles. Ces hésitations étaient d'ailleurs entièrement dissipées avant même la promulgation de la loi de 1943 [1] ; elles seraient aujourd'hui impossibles devant un texte aussi catégorique que celui du nouvel article 10.

Quel est le but de la décision prise par le préfet ? C'est d'engager les dépenses qu'occasionneront l'entretien, l'éducation et la tutelle de l'enfant recueilli par le service. La nécessité d'une décision du préfet, ordonnateur des finances départementales, découle donc simplement de l'exacte application des règles générales de notre droit administratif. Il en résulte cette conséquence importante que la tutelle légale de l'Administration sur l'enfant ne commence que lorsque le préfet a décidé son immatriculation dans le service. Cette proposition s'étend même aux enfants moralement abandonnés, pour lesquels il ne suffit pas qu'une décision judiciaire les ait placés sous la tutelle de l'Assistance publique pour que cette tutelle prenne effet immédiatement : il faut encore que le préfet ait décidé leur immatriculation. Dans plusieurs cas, le ministre a déclaré que l'immatriculation, intervenant même longtemps après la décision du tribunal, n'avait aucun effet rétroactif.

Comme le remarquait Alcindor [2] dans son commentaire célèbre de la loi de 1904, « l'Assistance publique n'est pas une « personne morale susceptible d'être titulaire de droits et d'obli- « gations et capable d'être investie de prérogatives tutélaires. « Ce qui existe, ce sont des services départementaux d'enfants « assistés, dont chacun bénéficie de la personnalité morale du « département dont il dépend ». Dès lors la tutelle n'est organisée que lorsque l'un des services départementaux d'assistance à l'enfance a pris la charge de l'enfant et qu'ainsi, un tuteur lui a été donné.

---

(1) V. Douai, 14 mars 1934 (D. H., sommaire 1935-2), qui déclare qu'un enfant trouvé n'est pas pupille de l'Assistance publique s'il n'a pas été pris à son égard un arrêté d'immatriculation en vertu de l'article 8 de la loi de 1904, cet arrêté seul ayant pour effet d'investir le préfet des droits tutélaires.

(2) *Les Enfants assistés* (Paris, 1912).

Bien que l'arrêté d'immatriculation pris par le préfet à l'égard de l'enfant abandonné ait pour effet d'ouvrir la tutelle administrative organisée en faveur de celui-ci, donc de modifier, par suite, l'état des personnes, il ne faut pas y voir un acte de tutelle, mais bien un acte purement administratif. Le préfet ne prend pas en effet cet arrêté en tant que tuteur de l'enfant ; aussi bien ne l'est-il pas encore, puisque c'est précisément l'une des conséquences de l'arrêté de l'investir de cette qualité. Il le prend en tant que chef et ordonnateur du Service départemental de l'assistance à l'enfance.

C'est pourquoi si, par exemple, une irrégularité a été commise lors de l'admission, les parents (bien qu'ayant eu effectivement, à ce moment, la volonté d'abandonner l'enfant) peuvent attaquer et faire annuler par le juge administratif la décision du préfet, pour excès de pouvoir et violation de la loi. C'est ce qu'a jugé le Conseil d'Etat dans l'arrêt déjà cité du 22 juillet 1932 (demoiselles Cathala et Signé) (1).

Notons pour terminer que la décision administrative d'immatriculation de l'enfant abandonné peut présenter, selon les circonstances, certaines particularités :

1° Lorsque sont remplies les conditions pour que l'enfant soit abandonné à bureau secret, l'admission est prononcée immédiatement en fait par la préposée aux admissions elle-même, puisque le préfet ne peut revenir sur la décision prise par cette personne, la loi laissant à elle seule le soin d'apprécier si l'enfant présenté est ou non âgé de plus d'un an.

2° D'autres particularités résultent des règles légales en matière de domicile de secours :

a) Lorsque l'enfant est abandonné dans un autre département que celui de son domicile de secours, il y a lieu à deux décisions successives : le préfet du département de l'abandon n'immatricule l'enfant et ne lui donne un tuteur qu'à titre provisoire, tandis que la décision de prise en charge du préfet du département d'origine détermine le tuteur définitif ;

b) Lorsqu'un enfant sans domicile de secours (né à l'étranger) est abandonné sur le territoire français, le département où l'abandon a lieu, l'immatricule ; mais le ministre compétent

(1) D. H. 1932, 544.

doit prendre une décision rendant l'Etat débiteur des frais occasionnés par cet enfant ;

c) Lorsqu'un enfant, également sans domicile de secours, est abandonné sur un territoire étranger, il y a lieu encore à deux décisions : l'une prise par le ministre autorisant le rapatriement de l'enfant, prenant à la charge de l'Etat les frais qu'il occasionnera, et choisissant le département où il sera conduit ; l'autre prise par le préfet, immatriculant l'enfant dans le service de ce département.

SECTION II

Les conditions de l'admission
Le caractère obligatoire du service

I. — *L'abandon, condition nécessaire et suffisante de l'admission*

Les mineurs de vingt et un ans qui remplissent les conditions fixées par la loi (art. 6) ont-ils un droit légal aux secours et à la tutelle de l'Administration ? Autrement dit, le préfet garde-t-il la faculté de refuser de prononcer leur admission ?

Les termes de la loi ne permettent pas de douter de la négative. Le fait même que l'article 6 définit les pupilles de l'Etat d'après leur seule situation, sans qu'aucune latitude soit prévue pour le préfet, d'admettre ou non l'enfant, semble déjà significatif à cet égard. D'autre part, l'article 11 se montre absolument catégorique quant à la nécessité de l'admission, dès lors que la préposée a constaté que les conditions qui permettent l'abandon à « bureau secret » sont réunies. « L'admission (provisoire) est prononcée », dit la loi.

Mais en ce qui concerne les enfants devant entrer dans la catégorie des « abandonnés » (par opposition aux « trouvés »), leur état d'abandon est-il la condition unique et suffisante pour que l'admission doive être prononcée ? La rédaction du second paragraphe de l'article 6 peut faire naître des doutes à cet égard. Ce texte déclare en effet que les enfants ne peuvent être admis, lorsque leurs père et mère sont connus, que s'il est impossible de recourir à ces derniers ou aux ascendants.

Ceci doit-il être interprété comme exigeant, outre l'abandon, l'indigence des parents et ascendants de l'enfant ?

Cette disposition ne serait alors qu'un rappel du principe général de notre législation d'assistance, selon lequel les secours publics ne sont accordés qu'aux personnes dépourvues de ressources. Mais une telle interprétation se heurte à la fois à la volonté manifeste du législateur, telle qu'elle résulte de l'étude des travaux préparatoires de la loi de 1904, et à la pratique constante du service. Aujourd'hui, il semble que tous les auteurs soient d'accord pour estimer que le manque de ressources n'est pas une condition nécessaire à l'admission de l'enfant abandonné.

L'impossibilité, dont parle la loi, de recourir aux parents doit être considérée, selon la formule d'Alcindor, « comme un élément constitutif de l'abandon ». Lorsqu'en effet l'abandon est tacite et résulte de certaines circonstances purement matérielles d'où l'on infère la volonté des parents de se décharger de l'entretien de l'enfant, il est impossible matériellement de recourir à eux, puisqu'on ne sait où ils sont. Dans les autres cas d'abandon, l'impossibilité de recourir aux parents, est d'ordre moral : il s'agit de protéger l'honneur des familles et d'éviter l'infanticide et l'avortement, en observant le secret de l'abandon, règle essentielle du Service français d'assistance à l'enfance.

Non plus que l'indigence, la nationalité française n'est d'ailleurs pas nécessaire pour que l'enfant soit recueilli et secouru. Les décisions administratives se prononcent constamment en ce sens (avis ministériel du 31 août 1908, circulaire du 18 août 1911).

De tout ceci, il résulte donc que le préfet ne peut refuser l'admission de l'enfant, dès lors qu'est constatée la réalité de l'abandon.

Aussi, l'enquête administrative qui — hormis le cas où l'abandon est fait « à bureau secret » [1] — précède obligatoirement la décision du préfet, doit-elle avoir uniquement pour objet :

1° De vérifier, avec le maximum de discrétion, la réalité de l'abandon ;

2° De s'efforcer d'établir l'état civil exact de l'enfant abandonné [2].

---

(1) Loi du 15 avril 1943, art. 11, al. 5.

(2) Au cas où l'admission d'un enfant aurait été prononcée sans que

II. — *Nature du droit au secours de l'enfant abandonné*

Le droit strict au secours paraît n'exister que si trois conditions légales sont réunies :

1° Moyen pour le bénéficiaire éventuel de faire déterminer quel établissement ou quelle collectivité sera chargé de le secourir et quelles seront la nature et l'étendue des secours qui peuvent lui être attribués ;

2° Moyen pour cet établissement ou cette collectivité de se créer les ressources nécessaires pour l'exécution des charges qui lui incombent ;

3° Existence, au profit de la personne qui sollicite le secours,

---

l'enquête administrative ait révélé par des preuves certaines l'effectivité de l'abandon, non seulement la décision préfectorale pourrait être annulée par le juge administratif (comparer avec l'arrêt demoiselles Cathala et Signé, précité), mais encore il semble que l'Administration pourrait, le cas échéant, voir sa responsabilité engagée.

Bien plus, il pourrait sans doute en être de même, au cas où l'enquête n'aurait pas établi l'état civil exact de l'enfant et où cette carence serait imputable à une négligence constituant une faute de service.

Il en a été ainsi décidé, non pas certes pour une enfant abandonnée, mais pour une orpheline admise comme pupille de l'Assistance publique, par un arrêt récent du Conseil d'Etat, dame Legrand, née Wintringer, en date du 24 juin 1949 (Sirey, 1950-3-64) :

« Considérant ... qu'il est établi que ni la mairie de Boulogne, ni le service des enfants assistés n'ont procédé, lorsque la jeune Wintringer leur a été remise, à la vérification complète des renseignements d'identité dont ils disposaient ; que, notamment, aucune enquête n'a été faite quant à la filiation de l'intéressée... ; que, dans ces conditions, l'ancienne pupille requérante est fondée à soutenir que la lenteur et l'imperfection avec lesquelles ont agi les administrations intéressées ont constitué des fautes de service engageant leur responsabilité... ».

Le fait qu'il s'agissait d'une orpheline rendait évidemment plus pressant que dans le cas d'une enfant abandonnée l'intérêt, tant moral que pécuniaire, qui s'attachait à établir sa filiation avec exactitude. Par là même étaient accrus les risques de préjudice qu'entraînait la négligence administrative.

Il n'en reste pas moins que cet arrêt souligne l'importance pratique de l'enquête administrative qui précède la décision préfectorale, quelle que soit la catégorie dans laquelle l'enfant doive être admis dans le Service d'assistance à l'enfance.

d'un recours contre l'établissement ou la collectivité débiteur de cette assistance, au cas où elle se verrait opposer un refus à sa demande.

Or, si les deux premières de ces conditions sont bien remplies, dans le cas de l'enfant abandonné, par contre, il n'a été prévu, au profit de cet enfant, aucun recours contre la décision du préfet qui refuserait de l'admettre dans le service. (Alors qu'au contraire les lois sur l'assistance aux malades et aux femmes en couches, aux vieillards et aux incurables, instituent au profit de leurs bénéficiaires éventuels des procédures de recours successifs devant la commission cantonale et la commission centrale d'assistance.

En vérité, il existe contre la possibilité d'un tel recours une grave objection : on peut se demander en effet qui pourrait l'exercer.

Dans le cas où l'admission est prononcée sans qu'il y ait eu abandon, ou lorsqu'il y a eu violation de dispositions légales ou réglementaires constituant un vice de forme, par exemple, les parents de l'enfant immatriculé ont intérêt à se pourvoir devant le Conseil d'Etat, car la décision du préfet leur fait personnellement grief.

Au contraire, le refus d'admission ne saurait faire grief aux parents puisque les secours que la loi organise le sont exclusivement en faveur de l'enfant délaissé. Seul ce dernier, aurait donc intérêt à se pourvoir contre une décision refusant de l'admettre comme pupille de l'Etat, alors que sa situation justifierait cette admission.

Or le mineur ne peut ester que représenté par la personne que la loi désigne à cet effet. Certes nous admettons que, tant que l'admission n'est pas intervenue, l'abandon ne fait pas par lui-même perdre aux parents leurs droits de puissance paternelle. Mais il semble néanmoins que si ces parents voulaient représenter l'enfant dans un recours contre la décision préfectorale, ils prouveraient par là même que l'état d'abandon n'existe pas réellement et que par conséquent la décision attaquée était justifiée.

Est-ce à dire, cependant, qu'il faille nier le droit de l'enfant abandonné à l'assistance ? Il ne le semble pas : il est certain que cet enfant a plus qu'une simple « aptitude » au secours ; on peut encore dire en effet qu'il y a droit au secours, lorsqu'à

défaut de recours contentieux ouvert à l'intéressé, l'établissement ou la collectivité qui a la mission de le secourir, y est cependant contraint. Dans ce cas, si le droit du créancier ne se trouve garanti par aucune action, il n'y en a pas moins dette pour le débiteur.

C'est dans cette catégorie que rentre l'enfant abandonné : l'obligation où la loi place le Service départemental d'assistance à l'enfance de le recueillir conduit à lui reconnaître ce que certains auteurs, et en particulier M. Alcindor, ont appelé « un droit reflet » au secours.

III. — *Le caractère obligatoire du service : Les lois d'assistance à l'enfance sont des lois de police*

Nous avons vu que l'abandon étant la condition nécessaire mais suffisante de l'admission de l'enfant, le service départemental est tenu, dès lors que cet abandon se trouve constaté, de prononcer cette admission.

Nous verrons d'autre part, en étudiant l'organisation financière du service, que la loi place au nombre des dépenses obligatoire du département, les dépenses essentielles d'assistance à l'enfance (un nombre croissant de dépenses étant d'ailleurs estimées essentielles par le législateur). Si donc le Conseil général refusait ou omettait d'inscrire au budget départemental les crédits nécessaires pour couvrir ces dépenses, les autorités de tutelle les y inscriraient d'office. Il en est de même à l'égard des communes pour la part des dépenses qu'elles sont tenues de supporter. L'obligation qu'a l'Etat de contribuer aux frais du service, pour n'être susceptible d'aucune sanction puisque l'Etat est souverain, n'en est pas moins effective.

Le caractère obligatoire du Service de l'assistance à l'enfance résulte essentiellement de ce que les secours aux enfants abandonnés présentent une nécessité sociale absolue. Les lois d'assistance à l'enfance sont avant tout des lois de police, visant au maintien de l'ordre et de la sécurité publics et des bonnes mœurs. Il n'est pas un auteur moderne qui n'ait reconnu ce caractère. Il n'y a là rien de nouveau : nous croyons avoir montré, au cours de l'historique présenté au début de cette étude, que l'intervention des pouvoirs publics en matière d'assistance aux enfants abandonnés s'est toujours trouvée étroitement liée à

l'exercice des fonctions de police et a toujours eu pour mobile principal des préoccupations utilitaires de cet ordre.

Ce fait explique que les lois d'assistance à l'enfance dérogent au caractère des autres lois d'assistance, d'être en principe réservées aux indigents et aux nationaux français. On lit en effet dans une circulaire du ministre de l'Intérieur du 18 août 1911 : « La loi de 1904, en même temps qu'elle est une loi d'assistance, « est une loi de police et de sûreté ; elle est donc applicable « aux enfants même étrangers sous réserve et jusqu'au jour du « rapatriement. »

IV. — *La règle du secret de l'abandon*

C'est aussi à des nécessités d'ordre public que répond la règle primordiale du secret de l'abandon à laquelle nous avons déjà fait, plusieurs fois, allusion.

Le secret recouvre d'abord l'abandon de l'enfant qui est en lui-même une faute entraînant, lorsqu'elle est connue, la réprobation sociale (secret de l'abandon proprement dit).

Il cache en même temps la naissance et l'origine de l'enfant.

Si en effet la mère courait le risque de voir divulguer et son acte d'abandon et sa maternité souvent illégitime, elle en viendrait fréquemment à supprimer l'enfant, ou tout au moins à l'abandonner par un des procédés tacites qui menacent sa santé : exposition, etc. Il s'agit donc en premier lieu, en entourant l'abandon du secret, de sauvegarder l'existence des enfants.

La règle du secret de l'abandon, déjà contenue dans la loi du 28 juin 1793, qui, pour la première fois, organisait en France le Service public d'assistance à l'enfance, n'a cessé d'être appliquée jusqu'à nos jours. Cependant, au cours du XIX^e^ siècle, des préoccupations pécuniaires ont pu parfois la faire perdre de vue : le docteur Thulié donne l'exemple d'une réclamation d'aliments à une femme qui, ayant abandonné un enfant depuis huit ans, s'était mariée dans l'intervalle, et dont le mari ignorait complètement l'existence de l'enfant naturel. De même, il arriva qu'une enquête aux fins de déterminer le domicile de secours d'un enfant abandonné, conduisit au suicide une fille-mère dont le secret s'était trouvé révélé à sa famille et à son village.

Aujourd'hui, on doit citer parmi les applications de la règle du secret de l'abandon :

L'organisation de l'admission à « bureau ouvert » (emplacement discret — la préposée aux admissions est le seul témoin — suppression de l'exigence du bulletin de naissance de l'enfant) ;

La faculté d'abandonner à « bureau secret » les enfants de moins d'un an ;

La création obligatoire des Maisons maternelles où les mères peuvent accoucher secrètement ;

La discrétion de l'enquête administrative qui a lieu lorsque ne sont pas réunies les conditions de l'abandon à « bureau secret » (outre la constation de la réalité de l'abandon, lorsque celui-ci résulte seulement d'un concours de circonstances matérielles, cette enquête doit uniquement s'efforcer d'établir l'état civil exact de l'enfant). Le préfet, qui n'est pas encore tuteur légal de l'enfant, puisque l'enquête a lieu avant l'admission, peut à cet effet obtenir la copie intégrale des actes de l'état civil par l'intermédiaire du procureur de la République (1).

Enfin l'article 39 de la loi impose l'obligation du secret professionnel au personnel des Services d'assistance à l'enfance (alinéa 1) et interdit la communication des dossiers des pupilles (alinéa 2).

L'alinéa 3 de ce même article dispose : « Dans tous les cas « où la loi ou des règlements exigent la production de l'acte de « naissance, il peut y être suppléé, lorsqu'il y a lieu d'observer « le secret, par un certificat d'origine dressé par l'inspecteur « des Services de l'assistance et visé par le préfet. » Le certificat d'origine porte uniquement l'indication de la date de naissance, à l'exclusion du lieu de naissance et de la filiation. Au cas où des indications marginales doivent être portées sur les registres de l'état civil, toutes indications sont transmises à l'officier d'état civil par l'intermédiaire du Service de l'assistance à l'enfance.

Cependant, si cette institution assure efficacement la règle du secret de l'abandon, l'obligation où se trouve le pupille de fournir toute sa vie, aux lieu et place de bulletins ou d'extraits d'acte de naissance, des certificats d'origine révélant sa situation anormale, est pour lui la source de fréquentes humiliations. Aussi un projet est-il actuellement étudié par les ministères de la Santé publique et de la Justice, tendant à la création, au chef-lieu du département, d'un deuxième état civil, pour tous les

---

(1) Circulaire du Garde des Sceaux du 17 avril 1907.

pupilles pour qui la législation impose aujourd'hui de recourir au trop voyant certificat d'origine. On ne peut que souhaiter la réalisation prochaine d'un tel projet.

SECTION III

L'état civil des enfants trouvés et abandonnés a bureau secret

On a mentionné en étudiant l'admission des enfants à bureau secret que la préposée doit rédiger un procès-verbal supplémentaire dont elle adresse un exemplaire à l'officier d'état civil. Il en est de même dans tous les cas d'admission d'un enfant trouvé, en application de l'article 58 du Code civil (qui s'est inspiré du décret du 20 septembre 1792, articles 9, 10 et 11, titre III) :

« Toute personne qui aura trouvé un enfant nouveau-né « sera tenue de le remettre à l'officier de l'état civil, ainsi que « les vêtements et autres effets trouvés avec l'enfant, et de déclarer « rer toutes les circonstances du temps et du lieu où il a été « trouvé.

« Il en sera dressé un procès-verbal détaillé, qui énoncera « en outre l'âge apparent de l'enfant, son sexe, les noms qui « lui seront donnés, l'autorité civile à laquelle il sera remis. Ce « procès-verbal sera inscrit sur les registres. »

Dans la pratique, l'officier d'état civil se contente des indications données par l'Assistance publique. Le procès-verbal constate le sexe de l'enfant et les circonstances de lieu et de temps de son abandon ou de son exposition. Il lui assigne une date de naissance approximative, correspondant à son âge présumé. En outre, la préposée attribue à l'enfant un nom patronymique et un ou plusieurs prénoms.

La règle généralement suivie jusqu'à ces dernières années était de donner un prénom comme nom patronymique. Or, dans de nombreux cas, cette pratique révélait l'origine de l'enfant trouvé, d'où de fréquentes humiliations. La circulaire du Garde des Sceaux du 10 janvier 1945 est venue interdire un tel usage ; rappelant des instructions perdues de vue, elle prescrit aussi de ne pas donner à l'enfant trouvé un nom rappelant son

origine et les circonstances de l'abandon, non plus que celui d'une famille de la commune.

Le procès-verbal est inscrit sur les registres de l'état civil à la date où l'enfant est trouvé.

Par la suite, ces dispositions spéciales entraînent évidemment des particularités dans la rédaction des extraits d'actes de naissance. Ainsi, ont-elles l'inconvénient d'afficher la qualité d'enfant trouvé que souvent les intéressés prennent grand soin de cacher. C'est pourquoi deux propositions de loi ont été présentées au Sénat avant la guerre de 1939, dans le but de réduire le plus possible les différences de rédaction entre les pièces normales d'état civil et celles relatives aux enfants trouvés.

La proposition Mounié, du 10 mars 1930, demandait que le nom des enfants de père et mère non désignés fût choisi parmi les noms de lieux (modification de l'article 57 du Code civil). De plus, elle proposait que fût toujours énoncée dans le procès-verbal la date présumée de naissance et non pas l'âge apparent, et que cette date servît « seule à indiquer l'âge de l'enfant sur les pièces délivrées par la suite par l'officier d'état civil » (modification à l'article 58). Cette proposition fit l'objet d'un rapport assez défavorable de M. Vallier au nom de la Commission de législation civile et criminelle, observant que le premier point portait en réalité sur deux catégories d'enfants : les trouvés et ceux de parents non dénommés. Or ces derniers sont nommés, selon le droit commun, d'après les dires du déclarant et non pas par l'officier d'état civil, conformément à l'article 58. Quant au deuxième point, le rapport estimait « singulièrement téméraire » de substituer, dans un acte authentique, une affirmation catégorique à une appréciation hypothétique et cela sans grand intérêt, puisque l'acte resterait toujours incomplet.

Une deuxième proposition modifiant également les articles 57 et 58 du Code civil, fut présentée devant le Sénat par M. Justin Godard le 24 janvier 1935. Elle demandait que le procès-verbal prescrit par l'article 58 soit transcrit sur un registre spécial, qui ne serait consulté qu'au cas où plus tard, la filiation serait recherchée. Les registres d'état civil ne comporteraient qu'un acte régulier d'enfant naturel, né de père et mère non dénommés, cet acte étant dressé par le tribunal civil comme dans le cas de déclaration tardive de naissance (art. 55 du Code civil).

Le tribunal, s'inspirant du procès-verbal, fixerait un jour et

une heure de naissance ; le lieu de naissance serait l'endroit où l'enfant a été trouvé. Ainsi l'enfant trouvé aurait un acte de naissance identique à celui de tout enfant naturel de parents non dénommés (1).

Quoi qu'il en soit, ces propositions n'ont eu aucune suite législative et l'état civil des enfants trouvés reste réglé comme il le fut sous la Révolution.

Du cas des enfants trouvés, peut être rapproché celui des enfants abandonnés dont l'acte de naissance demeure introuvable. Il en est ainsi lorsque la mère a indiqué, en abandonnant l'enfant, de faux renseignements sur son état civil (chose possible, depuis que l'on n'exige plus le bulletin de naissance de l'enfant, comme le faisait le règlement de 1862). Il en est de même dans certains cas d'abandon tacite, les particuliers ou l'œuvre qui ont recueilli l'enfant n'ayant que des renseignements inexacts sur son état civil.

C'est cette situation qu'envisageait l'une des deux propositions Mounié. Ce texte demandait l'application d'une procédure assez analogue à celle prévue par l'article 58 pour les enfants trouvés. L'article 36 de la loi de 1904 (art. 39 de la loi de 1943) aurait été complété ainsi : « Dans le cas « où l'état civil exact du pupille sera resté ignoré, une déclaration constatant l'impossibilité de retrouver l'acte de naissance de l'enfant et indiquant les prénoms et nom sous « lesquels ce dernier est connu, ainsi que la date supposée de « sa naissance, sera adressée par le préfet au maire du chef-lieu « du département entre la dixième et la vingt et unième année... « Ladite déclaration sera transcrite sur le registre des naissances « en cours, et tiendra lieu d'acte de naissance. Les extraits « délivrés par la suite par le maire se borneront à reproduire « l'indication des prénoms et nom de l'intéressé, de la date « approximative de sa naissance, et, s'il y a lieu, des mentions « marginales. »

L'exposé des motifs de la proposition faisait à juste titre

---

(1) On peut cependant objecter, comme on le fit à la proposition Mounié, qu'il est assez téméraire de substituer dans l'acte une date de naissance fixe à une simple appréciation. De plus, l'énonciation de l'endroit où l'enfant a été trouvé comme lieu de naissance, risque d'amener des singularités révélatrices de l'origine que l'on veut cacher, à moins de se borner à citer la commune où l'abandon a eu lieu.

remarquer que l'acte de notoriété que prévoit l'article 71 du Code civil pour remplacer l'acte de naissance des futurs époux ne pourrait guère être employé puisqu'il doit au moins indiquer le lieu de naissance. De même, étaient montrés les inconvénients du procédé qui consiste à pallier l'absence d'acte de naissance par des certificats d'origine, les transcriptions qui doivent normalement se faire en marge des registres d'état civil l'étant sur les contrôles du service. Outre que cet usage détourne l'institution du certificat d'origine de son but réel, il ne saurait donner satisfaction dans tous les cas (par exemple, dans le cas d'adoption, la transcription du jugement d'homologation la rendant seule opposable aux tiers — art. 364 et 365 du Code civil).

Pas plus que les précédentes, cette proposition n'eut de suite législative. D'ailleurs on peut faire remarquer que les personnes sans état civil connu ne sont pas forcément toutes des enfants assistés.

Et précisément, n'est-ce pas une solution générale que donne de cette question l'arrêt de la Cour de Paris du 3 novembre 1927 (1) ? En l'espèce, une enfant paraissant âgée d'une dizaine d'années avait été abandonnée et ne put indiquer ni le domicile de ses parents, ni ses date et lieu de naissance. Le tribunal civil de la Seine refusa d'attribuer à cette enfant un état civil provisoire : il arguait de ce que, d'une part, « l'article 58 n'est applicable qu'aux nouveau-nés » et de ce que, d'autre part, l'application de l'article 55 permettant de suppléer par un jugement déclaratif de naissance à l'acte qui n'aurait pas été dressé dans les trois jours de la naissance, exigeait, selon lui, que fût apportée la preuve qu'effectivement aucun acte de naissance n'avait été dressé : preuve impossible à fournir ici par hypothèse.

La Cour de Paris, considérant l'intérêt social primordial qui s'attache à ce que chaque individu soit immatriculé sous un état civil fixe et à ce que cet individu puisse justifier d'un tel état civil, a, dans l'arrêt cité, infirmé ce jugement. Le système de la Cour consiste à faire dresser judiciairement un document contenant les mêmes indications que le procès-verbal établi pour les enfants trouvés. Transcrit sur les registres de l'état

---

(1) D. P. 1930-2-25 et la note de M. Savatier (1re espèce).

civil, il sert d'acte de naissance à l'enfant et peut, le cas échéant, permettre de retrouver un jour sa filiation véritable.

Comme l'écrit M. Savatier dans sa note sous l'arrêt « de « même que, lorsque l'enfant a plus de trois jours, l'acte de « naissance, qu'il est trop tard pour dresser, doit être remplacé « par un jugement, de même, lorsqu'il ne s'agit plus d'un « nouveau-né, le procès-verbal de découverte d'un enfant, prévu « par l'article 58, doit logiquement, lui aussi, être remplacé « par un jugement déclaratif. Il y a là une symétrie qui n'a « pas échappé à la Cour de Paris ».

Au cas où, ultérieurement, l'acte de naissance est découvert, il y a lieu d'ordonner par un deuxième jugement l'annulation sur les registres d'état civil de la transcription du premier jugement donnant un état civil provisoire (1).

---

(1) Tribunal de la Seine, 15 juin 1928, D. P. 1930-2-25 (3e espèce) : jugement ordonnant l'annulation de la transcription d'un arrêt pris par la Cour de Paris à la même date et dans les conditions semblables à celles de l'espèce citée ci-dessus. Il semble d'ailleurs que cette annulation aurait dû être décidée par la Cour même qui avait pris l'arrêt donnant l'état civil provisoire.

TITRE II

LA TUTELLE DES ENFANTS ABANDONNES SON ORGANISATION

Dès que l'abandon a été constaté et que l'Administration en a pris acte par l'arrêté préfectoral admettant l'enfant dans le Service de l'assistance à l'enfance, l'enfant se trouve placé sous la tutelle spéciale instituée par la loi pour la protection de sa personne et de ses biens.

La loi du 15 avril 1943 n'a apporté que peu de modifications à l'organisation de la tutelle, telle qu'elle résultait de la loi du 27 juin 1904. Aussi pourrons-nous être assez bref sur ce point qui a déjà été traité par les commentateurs de la loi de 1904 (1). *Et nous nous bornerons à mettre en lumière les caractères essentiels d'organisation de cette tutelle.*

Le législateur a voulu que, bien qu'étant assurée par un service public, elle ressemble le plus possible dans son organisation comme dans son fonctionnement, à celle du droit commun. Elle reste essentiellement une institution de droit privé. Aussi les dispositions des lois d'assistance publique à l'enfance

(1) Voir, en particulier, les ouvrages de : ALCINDOR, SAMARAN et BROUILLET.

qui dérogent aux règles du Code civil doivent s'interpréter restrictivement, et c'est à ce Code qu'il convient de se reporter sur tous les points où aucune disposition spéciale n'a été édictée.

Les organes de la tutelle des pupilles de l'Etat sont les mêmes que ceux de la tutelle du Code civil : tuteur et Conseil de famille.

CHAPITRE PREMIER

LE TUTEUR

Aux termes de l'article 13 de la loi de 1943 : « La tutelle « des pupilles de l'Etat, instituée par la présente loi, est exercée « par le préfet qui peut en donner délégation à l'inspecteur « des services d'assistance. Dans le département de la Seine, « elle est exercée par le Directeur général de l'Administration « de l'Assistance publique à Paris. »

Ces dispositions ne diffèrent en rien de celles de l'article 11 de la loi de 1904 qui avait retiré aux commissions hospitalières la charge de la tutelle.

La tutelle des enfants abandonnés est, comme on le voit, une tutelle légale semblable à celle du père ou de la mère. Elle appartient à un fonctionnaire, dans les attributions duquel elle entre obligatoirement.

Le *caractère obligatoire* de cette tutelle ne résulte donc pas simplement de l'application des textes du Code civil, mais des règles du droit administratif. C'est pourquoi les causes de dispense instituées par le Code civil ne sont jamais applicables à cette tutelle ; certaines seraient d'ailleurs incompatibles avec l'organisation même du service (qualité d'étranger à la famille de l'enfant, lorsqu'il existe un parent ou allié dans la distance de 4 myriamètres (art. 432) — fait d'être déjà chargé de deux tutelles (art. 435) — fonction de préfet (art. 427). On doit également écarter l'application de toutes les causes d'incapacité, d'exclusion et de destitution de la tutelle énumérées par le Code civil.

La règle du droit privé selon laquelle la tutelle est une fonction gratuite est également remplacée ici par le principe que des indemnités spéciales ne sont pas dues aux fonctionnaires pour l'accomplissement des charges inhérentes à leurs fonctions.

Le fait que la tutelle des pupilles de l'Etat est l'une des missions obligatoires du fonctionnaire qui en est chargé (préfet ou Directeur général de l'Assistance publique à Paris) a pour conséquence directe qu'elle se caractérise, comme tout autre fonction publique, par sa pérennité et sa continuité. C'est la même tutelle qui continue, en dépit des changements dans la personne du fonctionnaire qui l'exerce.

De ce caractère, il résulte d'abord que les mutations de préfets ne donnent pas lieu à redditions de comptes de tutelle, comme cela se produit en droit commun, à chaque changement de tuteur. Un passage de l'instruction du 10 juin 1909 relative à la gestion des deniers pupillaires, souligne avec vigueur la permanence et la pérennité de la tutelle des pupilles de l'Assistance publique. De même, un arrêt de la Chambre civile de la Cour de cassation, du 6 décembre 1899 (1) a déduit de ce caractère que le Directeur général de l'Assistance publique à Paris est fondé à se pourvoir contre un arrêt obtenu contre son prédécesseur.

Une différence importante avec la tutelle du droit civil réside dans la faculté donnée au préfet de déléguer ses fonctions de tuteur. Conformément aux règles du droit administratif (2), cette délégation n'est possible que parce que la loi l'a expressément prévue et qu'elle ne peut être faite qu'au bénéfice d'un seul organe désigné par la loi : l'inspecteur des services d'assistance à l'enfance (aujourd'hui : directeur départemental de la Population).

Il est curieux de constater que la loi de 1904 n'a attribué à ce fonctionnaire que la délégation de la tutelle. On aurait pu s'attendre, à la suite de l'évolution que nous avons décrite, à ce que le législateur ait choisi comme tuteur, plutôt que le préfet, l'inspecteur départemental qui, partout, avait fini par en assumer les fonctions. Et il est permis de penser que le mouvement qui tend à accuser le caractère national et centralisé du Service de l'assistance à l'enfance conduira à attribuer quelque jour, la tutelle directement à l'inspecteur. Cette mesure se trouvait parmi celles du projet original Sellier-Lacore. Cependant, repoussée par le Conseil supérieur de l'Assistance publique (séance du

---

(1) D. P. 1900-1-158.

(2) V. Waline : *Traité élémentaire de droit administratif*, 4e édition (p. 472).

20 novembre 1936), elle ne figurait plus dans le projet déposé le 19 janvier 1937 devant le Sénat. La loi de 1943 n'a pas cru devoir non plus consacrer cette réforme.

Pourtant en pratique, la délégation prévue par la loi est réalisée dans tous les départements, et c'est en réalité les inspecteurs des services d'assistance qui assument toujours la tutelle des pupilles de l'Etat.

Le cadre de l'inspection comprenant aujourd'hui des membres féminins, il en résulte que la tutelle administrative est parfois exercée par une femme. La loi du 15 avril 1943 précise à cet égard, dans le deuxième alinéa de l'article 13 : « Les dispositions de l'article 405 du Code civil, dernier alinéa « ne sont pas applicables à la tutelle administrative déléguée « aux inspectrices des services d'assistance (1). »

Cette disposition découle logiquement du fait que les fonctions de tuteur des pupilles de l'Etat sont attachées à la fonction et non pas au fonctionnaire, considéré en tant qu'individu particulier. L'attribution de la tutelle ne saurait donc dépendre du fait que l'inspecteur se trouve être une femme plutôt qu'un homme. De toute évidence, on en conclura aussi que l'inspectrice ne saurait se prévaloir de son sexe pour refuser la tutelle (art. 428 du Code civil).

La délégation du préfet à l'inspecteur départemental doit se faire dans la forme administrative authentique, c'est-à-dire par arrêté préfectoral. Elle n'entraîne pas la perte de la tutelle par le préfet qui peut à tout moment se substituer à son délégué pour l'accomplissement de tel acte de tutelle qu'il voudra. Elle n'est pas forcément générale, mais peut se limiter à certains actes déterminés ; mais en pratique, le préfet se décharge toujours entièrement de la tutelle sur l'inspecteur.

Le principe de *l'unité de tuteur* posé par le droit commun s'applique dans le cas de la tutelle des pupilles de l'Etat. Les deux exceptions prévues par le Code civil (cotuteur et protuteur) n'ont même aucune application ici. Cependant, il y aura lieu,

---

(1) « ART. 405. — La femme mariée devra obtenir l'autorisation de son mari. Celui-ci sera nécessairement cotuteur. » On peut au surplus observer que celui-ci a donné son autorisation d'une manière générale, en acceptant que sa femme soit inspectrice d'assistance. D'ailleurs, la tutelle des pupilles n'engage pas pécuniairement le tuteur, ce qui supprime la raison principale de l'autorisation et de la cotutelle.

dans des cas évidemment exceptionnels, de provoquer la nomination par le Conseil de famille d'un tuteur *ad hoc*. Il en sera ainsi lorsque les intérêts du pupille se trouveront en conflit avec ceux de l'Etat ou du département, ou d'un autre pupille. Dans toute instance judiciaire, le préfet représente en effet d'abord l'Etat, puis le département. Ce n'est qu'ensuite que se placent ses fonctions de tuteur des pupilles de l'Etat. En cas de conflit entre pupilles, il a été décidé que le préfet, tuteur légal, représente celui dont l'admission dans le service est la plus ancienne, et, en cas d'admission le même jour, le plus âgé.

Le principe de l'unité du tuteur ne reçoit pas d'exception du fait que, par simple application de la règle de droit administratif de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, le maniement des deniers pupillaires est conféré par les articles 15 et 17 de la loi au trésorier-payeur général ou, à Paris, au receveur-percepteur spécial de l'Assistance publique. Le préfet conserve en effet la charge de prendre toutes les décisions relatives à la gestion des biens; mais le tuteur n'ayant jamais ici à effectuer le maniement matériel des deniers pupillaires, ses biens, aux termes de l'article 16 de la loi « ne sont pas soumis à l'hypothèque légale », instituée par l'article 2121 du Code civil. La gestion des deniers pupillaires est garantie par le cautionnement du comptable. Nous verrons d'ailleurs que c'est au département qu'incombe, normalement, la charge de dédommager le pupille des fautes qui auraient pu être commises dans la gestion de ses biens.

Enfin, on doit remarquer la différence avec la tutelle de droit commun qui est posée par le bref deuxième alinéa de l'article 15 : *Il n'est pas institué de subrogé tuteur*. Il n'est en effet que de se reporter aux articles 420 et suivants du Code civil pour voir que les fonctions d'un subrogé tuteur n'auraient aucune application dans la tutelle administrative des pupilles de l'Etat. Le subrogé tuteur doit en effet :

1° Surveiller la gestion tutélaire. Or ici l'inspecteur des services d'assistance se trouve constamment sous le contrôle du préfet dans l'exercice de la tutelle que celui-ci lui a déléguée. De plus, l'Administration centrale exerce sur le service départemental une action de plus en plus grande, soit en lui communiquant des instructions précises, soit par une surveillance sur place et sur pièces. Enfin la gestion des biens des pupilles est

toujours contrôlée par le comptable, dont la responsabilité pécuniaire est engagée ;

2° Provoquer la nomination d'un nouveau tuteur en cas de vacance de la tutelle. Or c'est par les soins de l'Administration que le fonctionnaire qui exerçait la tutelle est immédiatement remplacé par un autre et on a vu que la tutelle est attachée à la fonction, non au fonctionnaire ;

3° Représenter le mineur lorsque ses intérêts sont en opposition avec ceux du tuteur : ces cas étant incomparablement plus rares ici qu'en droit commun, il suffit de prévoir la nomination d'un tuteur *ad hoc*.

CHAPITRE II

LE CONSEIL DE FAMILLE

« Le tuteur est assisté, dit l'article 14 de la loi du 15 avril 1943, « d'un Conseil de famille formé par une commission de sept « membres nommés par le préfet sur la proposition conjointe « du directeur régional de la Santé et de l'Assistance et du « délégué régional de la Famille. Ces nominations effectuées « pour quatre ans sont renouvelables. Le Conseil de famille com- « prend au moins un membre du sexe féminin. Le tuteur ou « son délégué assiste aux séances du Conseil et y est entendu « quand il le demande. »

Si le législateur de 1943 a conservé au Conseil de famille des pupilles de l'Etat (il serait au demeurant plus exact peut-être de le qualifier de Conseil de tutelle, comme d'aucuns l'ont fait remarquer) l'organisation et les fonctions que lui avait données la loi du 27 juin 1904, il a innové en ce qui concerne le mode de nomination de ses membres.

Ceux-ci en effet, d'après l'article 12 de la loi de 1904, étaient élus par le Conseil général pour une durée de quatre ans. Au contraire, ils sont aujourd'hui nommés par l'autorité administrative (par un fonctionnaire : le préfet, et sur la proposition de fonctionnaires) et non plus par les représentants élus du peuple.

D'autre part, tandis que le Conseil général avait dans le choix des membres du Conseil de famille la plus complète liberté [1], les textes nouveaux limitent dans une certaine mesure

---

(1) La circulaire du 15 juillet 1904 se contentait de dire que le Conseil général « agirait sagement » en désignant un juge de paix, et qu'il serait très désirable « que le choix de l'assemblée départementale, pour lequel rien ne la limite, porte sur des personnes résidant au chef-lieu ».

l'initiative du préfet. La loi indique formellement que le Conseil de famille comprend au moins une femme et la circulaire d'application du 4 juin 1943 commente en ces termes l'article 14 : « ... Ses membres devront être choisis avec le plus grand soin « parmi les personnes présentant une compétence certaine dans « les questions de l'enfance et susceptibles de prendre part « régulièrement aux séances. Il comprendra notamment un « magistrat, l'inspecteur d'académie, un officier ministériel, un « représentant des mouvements familiaux, etc. »

Les deux systèmes des lois de 1904 et 1943 sont donc assez nettement divergents. Le second s'inspire des conceptions politiques autoritaires du gouvernement de Vichy ; d'ailleurs, les Conseils généraux ayant été mis en sommeil par ce gouvernement, le renouvellement des Conseils de famille n'aurait pu se faire selon les modalités de la loi de 1904. Aujourd'hui que nous sommes revenus sous un régime de tendance plus démocratique, on peut se demander si un tel système subsistera (il reste jusqu'à maintenant appliqué, puisque de nouveaux Conseils de famille ont été nommés pour quatre ans, lors de la Libération par les préfets qui avaient remplacé ceux du gouvernement de Vichy). Il n'y a pas impossibilité politique à cela, puisqu'on a remarqué que, contrairement aux autres services publics, à mesure que la démocratisation progresse, le Service de l'assistance publique à l'enfance va vers une centralisation et une étatisation croissantes. En tout cas, une réforme n'interviendra probablement que lorsqu'auront abouti les projets actuels tendant à une réorganisation générale de l'administration départementale.

Quant à leur valeur comparée, les systèmes de la loi de 1904 et de la loi de 1943 présentent l'un et l'autre des avantages et des inconvénients. On peut penser que le Conseil de famille nommé par l'Administration et composé en principe de membres choisis pour leur compétence particulière aura davantage l'aspect d'une « commission » — selon le terme de la loi — à caractère purement administratif et technique, que celui de la loi de 1904, composé le plus souvent d'hommes politiques. Par contre, certaines attributions du Conseil de famille en matière financière (décision d'admission en non-valeur de créances pupillaires non recouvrables, avis sur la remise aux pupilles de partie des fonds auxquels le département a droit au titre de la jouissance légale et sur l'exonération du remboursement de tout ou partie des

frais d'entretien de l'enfant remis à ses parents) semblaient lui être dévolues à plus juste titre lorsqu'il était une émanation du Conseil général.

Mais la principale objection que l'on peut adresser, croyons-nous, au mode actuel de nomination des membres du Conseil de famille, est que celle-ci est laissée au tuteur des pupilles. Il y a là une situation qui, si elle n'entraîne guère d'inconvénients pratiques, est du moins absolument contraire à l'esprit de la tutelle de droit commun dont le législateur voudrait se rapprocher le plus possible. Les membres du Conseil de famille nommés par le tuteur — remarquons que la situation est exactement inverse dans le cas de la tutelle dative de droit commun — peuvent paraître mal qualifiés pour remplir à son égard le rôle de contrôle (1) et d'autorisation qui est le leur.

Tous les autres caractères du Conseil de famille tel que l'avait organisé la loi du 27 juin 1904, demeurent aujourd'hui :

Le Conseil se compose de sept membres (comme en droit privé, sauf l'exception de l'article 408 du Code civil) nommés pour quatre ans, ce qui entraîne une stabilité que n'a pas le Conseil de famille organisé par le Code civil, dont les membres peuvent différer d'une séance à l'autre, selon de multiples contingences. Les membres du Conseil nomment eux-mêmes leur président, puisque le juge de paix, s'il peut être désigné pour faire partie du Conseil, n'en est pas membre, ni, *a fortiori,* président de droit. Ce magistrat n'étant appelé à siéger que facultativement et à titre personnel, il s'ensuit que son greffier n'a pas entrée au Conseil : le secrétariat de celui-ci est donc dévolu à une personne choisie par le Conseil lui-même, soit parmi ses membres, soit parmi les fonctionnaires de l'inspection des services d'assistance.

Aux termes de l'article 406 du Code civil, le Conseil de famille peut être convoqué soit sur réquisition, soit d'office par le juge de paix.

La convocation d'office ne saurait s'appliquer ici, les hypothèses où elle peut avoir lieu étant étrangères à la tutelle des pupilles de l'Etat (nomination, remplacement, destitution du

---

(1) Il est vrai que la mission de contrôle du Conseil de famille est bien réduite, sinon inexistante, par suite du caractère administratif de la tutelle des pupilles de l'Etat. De plus, le préfet ne saurait être en aucun cas, destitué de ses fonctions de tuteur légal obligatoire.

tuteur ou du subrogé tuteur). Quant à la convocation sur réquisition, celle-ci ne peut émaner ici que du tuteur, lorsqu'il doit se faire autoriser à accomplir certains actes. En pratique, le Conseil de famille se réunit à dates fixes, les intervalles des séances variant selon l'effectif des pupilles dont il doit s'occuper.

Conformément à l'article 415 du Code civil, la présence des trois quarts au moins des membres convoqués est nécessaire pour que l'assemblée délibère : 6 membres sur 7 doivent donc être présents (au lieu de 5 en droit commun, 6 membres seulement étant alors convoqués). Mais les membres de ce Conseil peuvent-ils se faire représenter par un mandataire comme l'article 412 l'indique ?

Alcindor soutient l'affirmative et cite en ce sens une décision ministérielle du 16 novembre 1904 ; Brachet (1) formule une opinion contraire. Pour notre part, bien que le Conseil de famille ait le caractère d'une assemblée administrative, nous estimons que le fait qu'il soit d'abord une institution de droit privé conduit à appliquer ici l'article 412 : nous avons dit en effet que l'on doit appliquer restrictivement les dérogations au droit commun que comporte la tutelle des enfants assistés. Au surplus la question semble bien n'avoir qu'une importance pratique très limitée, et les usages permettent en général d'éviter des difficultés de ce genre... Un tel mandat, en tout cas, n'est valable que pour une seule séance et il ne peut être impératif, sinon il équivaudrait à un vote émis avant que la discussion n'ait eu lieu (de même une seule personne ne pourrait représenter plusieurs membres).

Le tuteur assiste obligatoirement aux séances ; il peut être représenté par « son délégué », dit l'article 14 de la loi : il faut entendre par là exclusivement l'inspecteur des services d'assistance. Au cas où le préfet, bien qu'ayant délégué l'exercice de la tutelle, est présent au Conseil, l'inspecteur n'est entendu qu'à titre officieux.

« Le tuteur est entendu, dit la loi, quand il le demande. » En pratique, c'est lui qui présente chaque affaire au Conseil et sollicite l'avis, facultatif ou obligatoire, de ce dernier. L'avis conforme c'est-à-dire l'autorisation du Conseil, doit être sollicité :

---

(1) *Les Enfants assistés,* thèse (1928) (p. 49) ; dans le sens d'Alcindor, Bonnet et Dicharry, *op. cit.*

1° Dans les cas où cette autorisation est nécessaire en droit commun ;

2° Dans quelques hypothèses spéciales aux pupilles de l'Etat (en particulier lorsque la remise de l'enfant est demandée par ses parents).

Les décisions du Conseil de famille sont prises à la majorité absolue des membres présents, la voix du président n'étant pas prépondérante. Elles sont exécutoires par elles-mêmes lorsqu'elles ont un caractère administratif.

*
* *

Ce que nous avons dit du tuteur et du Conseil de famille des pupilles de l'Etat montre, croyons-nous, que la tutelle de ces derniers n'est pas remise à telles ou telles personnes physiques, mais bien en réalité au département (ou dans la Seine, à l'Administration de l'Assistance publique), personne morale dont le service emprunte la personnalité. Dans l'exercice de la tutelle dont elles sont ainsi légalement investies, ces personnes morales sont représentées par des « organes [1] » administratifs dont les attributions sont calquées sur celles du tuteur (préfet, Directeur général de l'Assistance publique à Paris et aussi trésorier-payeur général ou receveur de l'Assistance publique à Paris) et du Conseil de famille du droit commun.

Nous ne saurions dans ces conditions souscrire aux affirmations de M. Brachet [2], qui estime que « la puissance paternelle « concernant la personne et les biens du pupille appartient « tantôt à la personne morale (département), tantôt au préfet « ou à son délégué. Ainsi l'obligation d'entretien et le droit « de jouissance légale échoient au département, tandis que le « droit de garde, le droit de correction, appartiennent au « préfet... » Nous pensons, en effet, que c'est à l'administration départementale seule qu'appartiennent tous les droits exercés sur la personne comme sur les biens des pupilles. Il serait d'ailleurs contraire à la nature même de la tutelle — ou de la puissance paternelle — d'établir une division parmi les pouvoirs qui y sont compris.

---

(1) V. Michoud : *Théorie de la personnalité morale*, chap. I[er], V, *théorie de l'organe*.

(2) *Op. cit.* (p. 50).

TITRE III

FONCTIONNEMENT DE LA TUTELLE

L'exercice de la tutelle sur la personne et sur les biens des enfants abandonnés, constitue le mode même de secours qui leur est offert par l'Assistance publique. Ayant vu comment les enfants sont admis à bénéficier de cette tutelle et quelles autorités sont chargées par la loi de l'exercer, nous devons étudier maintenant son « fonctionnement ». Il nous faudra donc rechercher quels sont les droits et les obligations tutélaires de l'Administration et de quelle manière celle-ci les exerce.

Le texte essentiel, en cette matière, est l'article 15 de la loi du 15 avril 1943 : « Les attributions du tuteur et du Conseil « de famille sont celles que détermine le Code civil, réserve « faite toutefois des fonctions conférées au trésorier-payeur « général, dans les départements, et au receveur de l'Assistance « publique à Paris, en ce qui concerne la gestion des deniers « pupillaires. Elles comprennent, en outre, le droit de donner « ou de refuser le consentement au mariage, à l'émancipation, « à l'adoption, à l'engagement militaire. »

Il résulte de cet article, qu'en principe, les attributions que comporte la tutelle du Service de l'assistance publique à l'enfance sur ses pupilles, sont les mêmes que celles de la tutelle de droit commun.

Cependant, nous verrons, tout au long de ce titre, que ce principe connaît de nombreuses exceptions. Les droits et les

devoirs du service à l'égard de la personne comme des biens du pupille, sont loin de correspondre toujours exactement à ceux que le Code civil assigne au tuteur et au Conseil de famille. Certains, tels le droit de correction ou le devoir de gérer les deniers des pupilles, sont assujettis par la loi à des règles spéciales qui en font des institutions absolument distinctes de celles du droit privé. D'autres se rattachent certes, à des textes du Code civil, mais bien à ceux relatifs aux droits et obligations des père, mère et ascendants du mineur.

SOUS-TITRE PREMIER

L'ENTRETIEN ET L'EDUCATION DES PUPILLES

CHAPITRE PREMIER

GENERALITES

SECTION I

L'entretien des pupilles et le droit de jouissance légale sur leurs biens

Assurer sur les fonds publics, aux lieu et place des parents défaillants, l'entretien et l'éducation des enfants abandonnés constitue le but essentiel du Service de l'assistance à l'enfance : *primum vivere*... Les autres obligations dont la loi charge le service à l'égard de la personne de l'enfant comme à l'égard de ses biens, ne sont que secondaires, par rapport à celle-ci.

C'est là une première différence, et des plus importantes, entre le Service de l'assistance à l'enfance et le tuteur de droit commun. Si, en effet, les fonctions de tuteur sont d'après le Code civil essentiellement gratuites, elles ne doivent en rien entamer pour autant ses propres ressources pécuniaires. Les obligations de l'Assistance publique sont sur ce point celles

que la loi met à la charge des père et mère, et non du tuteur ordinaire (art. 203 et 385).

Une telle obligation ne va pas pour les parents, depuis le Code civil, sans une contrepartie éventuelle, qui consiste en un usufruit, dit droit de jouissance légale, sur les biens des enfants non émancipés mineurs de dix-huit ans. Il était normal que le Service de l'assistance à l'enfance, qui assume, dans les mêmes conditions que les parents, les frais d'entretien des enfants qu'il recueille, jouisse en échange des mêmes avantages. C'est ce que la loi prend soin de décider dans son article 19 (art. 16 de la loi de 1904) : « Les revenus des biens et capitaux appartenant « au pupille, à l'exception de ceux provenant de son travail et « de ses économies, sont perçus au profit du département, jus- « qu'à l'âge de dix-huit ans, à titre d'indemnité de frais d'en- « tretien... » Le législateur de pluviôse, an XIII, avait d'ailleurs accordé aux commissions hospitalières le revenu des biens des enfants admis dans les hospices (art. 7).

1° *Biens de l'enfant sur lesquels s'étend la jouissance légale* (1). — Le droit de l'Assistance publique, comme celui des père et mère, s'étend en principe à l'universalité des biens de l'enfant quelles que soient leur nature et leur origine. Mais les exceptions apportées par le Code à ce droit, jouent à l'égard du service également. Echappent donc au droit de jouissance légale :

a) Les « biens que les enfants pourront acquérir par un travail et une industrie séparés » (art. 387) ; cette exception a été expressément prévue par l'article 19 de la loi de 1943 (art. 16 de la loi de 1904) cité plus haut. On a fait sur ce point deux observations : les économies du pupille sont soustraites à la jouissance légale même si elle ont été faites avant l'admission du pupille dans le service : cas extrêmement rare, certes, mais qu'il nous a déjà été donné de rencontrer. Il n'y a pas lieu non plus à jouissance légale sur les arrérages des pensions compensant une incapacité de travail de l'enfant à la suite d'un accident (instruction du ministre des Finances du 10 juin 1909, § 3, 5°), tandis que l'usufruit porte sur les autres pensions dont pourraient éventuellement bénéficier les pupilles ;

---

(1) Voir Colin et Capitant : *Traité élémentaire de Droit civil,* t. I, n°s 503 sqq. ; Planiol, Ripert et Savatier : *Traité pratique,* t. I, n°s 339 sqq.

b) « ... Les biens qui leur seront donnés ou légués sous la condition expresse que les père et mère n'en jouiront pas » dit encore l'article 387. De ce que l'article 19 de la loi de 1943 ne signale pas expressément cette exception (d'une application d'ailleurs extrêmement rare pour les enfants assistés) il n'y a pas lieu de conclure que l'Assistance publique n'y soit pas soumise. Il y aurait encore lieu, semble-t-il, d'écarter la jouissance légale dans le cas où la disposition à titre gratuit qui l'exclurait, serait antérieure à l'admission de l'enfant dans le service.

Seule par conséquent l'exclusion de la jouissance des biens d'une succession dont les parents sont écartés comme indignes (art. 730) n'a pas d'application dans le cas de la tutelle administrative des pupilles de l'Etat.

2° *Charges du droit de jouissance légale.* — Usufruit soumis à des règles particulières (dispense de caution, par exemple), la jouissance légale est assortie aux termes de l'article 385 du Code civil de charges spéciales qui s'imposent à l'Administration comme aux parents eux-mêmes. Ces charges sont :

a) « La nourriture, l'entretien et l'éducation des enfants selon leur fortune. »

Il résulte de ce texte qu'au cas où des pupilles posséderaient des biens considérables, dont les revenus seraient supérieurs aux frais d'entretien normaux des enfants assistés, ils devraient recevoir une éducation plus soignée que celle de leurs camarades.

b) « Le paiement des arrérages ou intérêt des capitaux », c'est-à-dire les dettes qui grèvent les biens de l'enfant y compris éventuellement les arrérages déjà échus lors de l'entrée en jouissance de l'usufruitier légal.

c) « Les frais funéraires et de dernière maladie » du disposant.

On voit que les charges imposées au service par le droit de jouissance légale peuvent être assez lourdes pour qu'il lui soit plus avantageux de renoncer à ce droit : on ne saurait lui dénier cette faculté.

Inversement, l'article 19 prévoit que « sur l'avis du Conseil de famille, le préfet peut faire [au pupille] au moment de la reddition des comptes, toute remise qu'il jugera équitable ». Il y a lieu de remarquer que cette remise ne peut intervenir que lors de la cessation de la tutelle administrative « mais pas avant cette date », souligne l'instruction ministérielle du 10 juin 1909

(titre I^er^, § 3) [1] : car une renonciation dans l'intérêt du pupille au droit de jouissance légale intervenant avant la fin de la tutelle, risquerait de constituer une libéralité dont les contribuables feraient les frais.

SECTION II

Comment sont assurés l'entretien et l'éducation des pupilles
Les « placements »

La question s'est posée de tout temps de choisir pour les enfants assistés le meilleur mode d'entretien et d'éducation compatible avec leur nombre considérable.

Comme on a pu s'en rendre compte au cours de notre historique des institutions d'assistance à l'enfance depuis le moyen âge, deux solutions ont prévalu tour à tour ou ont été employées conjointement. La première consiste à élever les enfants en commun dans des établissements spécialement organisés à cet effet ; la deuxième est de les confier individuellement à des particuliers ou à des œuvres chargées de leur entretien, moyennant rémunération. (Nous examinerons dans les chapitres suivants quels sont leurs avantages et leurs inconvénients respectifs.)

Depuis que l'assistance à l'enfance est organisée en service public, c'est le placement individuel qui a rencontré les préférences du législateur, à l'exclusion de l'éducation en commun. Nous verrons d'ailleurs que cette règle semble devoir admettre des exceptions plus fréquentes qu'il y a quelques dizaines d'années, et que paraissent aussi prendre forme aujourd'hui, à l'instar d'institutions étrangères, des modes d'entretien des enfants assistés qui seraient comme la synthèse des deux solutions primitives.

Avant d'étudier comment est assuré l'entretien des enfants abandonnés selon leur âge et selon leur individualité, nous devons poser une règle générale qui vaut pour tous les placements : celle du **secret du placement** (loi de 1943, art. 26) :

---

(1) Des décisions ministérielles antérieures avaient d'ailleurs déjà dégagé cette solution (Alcindor, p. 124).

« Le lieu du placement reste secret, dit la loi, sauf décision « exceptionnelle du tuteur prise dans l'intérêt de l'enfant ; la « mère ou la personne qui a présenté l'enfant peut en obtenir « périodiquement des nouvelles. »

Le but de cette institution est clair : empêcher que les parents ne fassent élever leurs enfants par l'Assistance publique, aux frais des contribuables, tout en restant en relations avec eux. « Il est juste que ceux qui abdiquent les devoirs de la famille « n'en goûtent pas les joies, disait la circulaire d'application « de la loi de 1904. Si les parents connaissaient la résidence des « pupilles... le frein le plus puissant de l'abandon disparaîtrait. » Les dépenses du service augmenteraient dans des proportions trop considérables : l'abandon ne serait plus seulement un recours extrême, mais il se multiplierait comme un moyen commode de faire élever gratuitement ses enfants : c'est alors qu'existerait vraiment cette « prime à l'abandon de l'enfant » que stigmatisait Duguit...

Le secret de l'abandon a encore pour avantage d'éviter que les familles adoptives de pupilles ne soient inquiétées par les parents d'origine de ceux-ci (visites intéressées, chantage, etc.). De plus l'éducation des enfants s'avérerait singulièrement plus difficile, si elle se trouvait soumise à l'intervention des parents contrecarrant au besoin les décisions des nourriciers, voire de l'inspecteur des services d'assistance (1).

Il convient donc de ne pas voir dans la disposition de l'article 26 une mesure inhumaine à l'égard des enfants et de ceux qui les abandonnent. Elle a au contraire une utilité considérable tant pour le pupille que pour la société.

Certes des dérogations étaient déjà prévues par le législateur de 1904 ; mais la circulaire d'application invitait les préfets à n'user de cette faculté qu'avec une « extrême réserve » et précisait qu'il importait que la règle du secret de placement fût maintenue dans toute sa rigueur.

---

(1) A noter que dans le cas d'immatriculation « pour ordre » c'est-à-dire lorsque les parents d'un enfant « temporairement recueilli » n'en ont pas pris de nouvelles pendant si longtemps qu'on doit le classer dans la catégorie des enfants abandonnés, la règle du secret du placement entraîne en principe, la nécessité de changer cet enfant de placement, celui où il se trouvait comme enfant temporairement recueilli ayant été indiqué aux parents.

Au contraire, l'importante circulaire du 15 septembre 1937 (sous la rubrique « humanisation du service », en elle-même très significative des dispositions d'esprit de l'Administration moderne vis-à-vis de l'enfance) soulignait que les grandes règles du service « n'ont pas un caractère absolu » et que des « motifs d'humanité peuvent faire fléchir » la règle du secret du placement.

C'est le même esprit qui anime le commentaire de l'article 26 de la loi (circulaire du 4 juin 1943) : « La règle du secret du pla-
« cement subsiste en principe, mais elle comporte des exceptions
« dont il vous appartiendra d'apprécier l'opportunité en tenant
« compte de la situation exceptionnelle de la mère, de l'espoir
« d'une régularisation prochaine et des encouragements à une
« remise ultérieure que cette mesure peut procurer. »

La loi elle-même a pris soin d'adoucir la rigueur des dispositions antérieures en ce qui concerne les nouvelles que les parents peuvent obtenir sur l'enfant qu'ils ont abandonné. L'article 22 de la loi de 1904 disait en effet qu'on pouvait être « renseigné à des époques fixées, de l'existence ou de la mort de celui-ci ». La loi de 1943 leur permet de prendre périodiquement des « nouvelles » qui, aux termes de la circulaire précitée, peuvent être détaillées « sur l'état de santé et le comportement de l'enfant ».

CHAPITRE II

L'ENTRETIEN ET L'EDUCATION DES PUPILLES « A LA PENSION »

ENFANTS EN BAS AGE

L'usage administratif est de classer les enfants assistés en deux catégories, selon leur âge. Dans la première entrent tous ceux qui sont en dessous de l'âge maximum d'obligation scolaire, et dont les frais d'entretien sont toujours, par conséquent, à la charge du Service de l'assistance à l'enfance. Le mode d'entretien généralement usité pour les pupilles étant, on l'a dit, le placement, il est payé une pension à ceux qui les reçoivent pour les nourrir, les élever et les éduquer. Aussi ces enfants sont-ils qualifiés de pupilles « à la pension ». Au contraire, ceux qui ont dépassé l'âge d'obligation scolaire, et pour qui normalement il n'est plus payé de pension, sont dits « hors pension ».

Aujourd'hui, les enfants à la pension sont élevés d'une manière différente selon qu'ils sont encore dans le premier âge ou qu'au contraire ils ont dépassé dix-huit mois ou deux ans.

*
* *

La distinction, au point de vue de leur mode d'entretien, entre les pupilles en bas âge et les autres pupilles à la pension est d'origine récente. Elle est due à l'effort fait par les services d'assistance pour diminuer la mortalité des enfants assistés du premier âge ; elle trouve également sa raison d'être dans la quasi-impossibilité où serait aujourd'hui le service de recruter un nombre suffisant de nourrices au sein.

Jusqu'à la guerre de 1914, tous les bébés admis dans le service étaient en effet confiés, aussitôt que possible, c'est-à-dire dans les deux ou trois jours de l'abandon, à des nourrices qui les élevaient au sein. La guerre déclencha une « crise des nourrices » dont les effets sur la mortalité des enfants assistés furent navrants : c'est ainsi que, pour le département de la Seine, la mortalité des pupilles d'un jour à un an passa de 10,66 % en 1913 à 40 % en 1918 !

Il fut paré dans la mesure du possible aux inconvénients de l'allaitement artificiel par la création, progressivement étendue à des départements de plus en plus nombreux, de centres d'élevage, puis plus récemment, de pouponnières. Ces deux institutions ont été rendues obligatoires, dans tous les départements, par la loi du 15 avril 1943. Nous étudierons successivement les deux stades actuels de l'élevage des enfants assistés d'un jour à deux ans ; puis nous verrons les résultats qui ont été ainsi obtenus sur la mortalité de ces enfants.

SECTION I

La pouponnière

Dès l'abandon, l'enfant nouveau-né est soumis à un examen médical sérieux et à un court séjour d'observation à la crèche de l'établissement dépositaire. Une fois sur deux, l'enfant que l'on abandonne âgé de quelques jours ou de quelques semaines est un enfant en mauvais état : soit qu'il ait une lourde hérédité, soit que le manque de repos de la mère avant ses couches, les efforts qu'elle a fait parfois pour dissimuler sa grossesse — voire les manœuvres abortives qu'elle a en vain pratiquées — et les mauvais soins dont il a généralement souffert depuis sa venue au monde, aient entraîné chez lui un état de misère physiologique.

1° *Services médicaux pour nourrissons débiles et anormaux.* — Lorsqu'il en est ainsi, l'enfant est dirigé, autant que faire se peut, sur une pouponnière spéciale où il est l'objet de soins appropriés. On doit citer en exemple, à ce propos, les nourriceries « Parrot » et « Billard » de l'hospice Saint-Vincent-de-Paul à Paris (du nom de deux grands médecins de l'établissement). Chaque jour, le médecin fixe le régime alimentaire de chaque enfant.

Des nourrices, qui sont en général venues à l'hospice dans l'intention d'abandonner leur enfant, sont recrutées par ces nourriceries. Leur lait, qui est trait, est dosé avec du lait concentré et du babeurre. Ce lait sauve la vie à de nombreux nourrissons.

2° *L'adaptation à l'allaitement artificiel des nourrissons normaux.* — Même parmi les enfants normaux (ou légèrement débiles), on enregistrait au bout de quelques mois, une proportion encore considérable de décès, malgré les précautions prises dans les « centres d'élevage ». Il apparut que la cause de ces décès, dus pour la plupart à des troubles de la nutrition, devait être recherchée dans l'inadaptation des nourrissons au lait de vache, même parfaitement stérilisé. On conclut qu'il convenait de préparer progressivement le nouveau-né à supporter cet aliment par une alimentation mixte au lait de femme, au lait de vache et au besoin au babeurre, les doses de lait de vache augmentant peu à peu.

A l'expérience, il est apparu que cette adaptation dont les moyens et la durée peuvent varier suivant les nourrissons, ne pouvait se faire chez les nourrices des centres d'élevage. Le groupement des nourrissons dans une pouponnière, avec la présence permanente de médecins et d'infirmières spécialisées, permet seul de surveiller leur alimentation avec le maximum d'efficacité.

Mais l'écueil du système, d'autant plus à redouter que le nombre d'enfants réunis est plus grand, est le danger des contagions. C'est l'Administration de l'Assistance publique de la Seine qui, la première, a résolu le problème en organisant dans sa pouponnière d'Antony, un isolement efficace des nourrissons.

Le résultat ayant pleinement confirmé les espoirs qu'on avait mis dans la création des pouponnières, un décret-loi du 30 octobre 1935 en prévoyait la mise en place, à titre facultatif. Enfin, la loi du 15 avril 1943 en a ordonné la création obligatoire (art. 22, 5e alinéa) : « Les nourrissons sont placés, en vue « de leur adaptation à l'allaitement artificiel, dans une pou- « ponnière spécialement organisée. Cette pouponnière est, dans « toute la mesure du possible, installée dans un local annexe « d'une maison maternelle afin de permettre éventuellement « l'allaitement au lait de femme. » (Cette obligation était déjà contenue dans le projet de loi déposé le 19 janvier 1937 ; mais

ce texte permettait que les établissements fussent interdépartementaux.)

La pouponnière peut être aménagée comme l'une des sections prévues dans le « foyer des pupilles » dont la description fait l'objet de l'article 22 de la loi ; cependant il est préconisé de l'installer plutôt dans une annexe de la maison maternelle : ce qui présente, outre des facilités pour avoir du lait de femme, l'avantage d'éviter un transport des enfants, lorsque le bureau d'admission se trouve installé dans cette maison.

Le séjour moyen des enfants à la pouponnière est de deux à trois mois ; il peut être exceptionnellement prolongé pour les enfants débiles dont l'élevage s'avère particulièrement difficile. Mais il ne doit en aucun cas se prolonger outre mesure, par mesure d'économie ou par laisser-aller : la circulaire du 10 mars 1945 a formellement proscrit l'usage qui existait dans quelques départements de laisser l'enfant à la pouponnière jusqu'à deux ans et même trois ans (1) : l'enfant doit toujours être envoyé dans un centre d'élevage dès que son adaptation au lait de vache est achevée.

SECTION II

Le centre d'élevage

Selon la définition qu'en a donné M. le docteur Bourguin, les centres d'élevage « consistent à placer l'enfant à la campagne « dans des familles groupées sous la surveillance d'un médecin-« inspecteur et d'une visiteuse d'hygiène de l'enfance. L'infir-« mière visiteuse complète la surveillance du médecin qui « assure la consultation de nourrissons à laquelle les enfants « sont régulièrement conduits ».

Le premier centre d'élevage fut, paraît-il, créé en 1903 aux Etats-Unis par le Docteur Chapin. Dès 1916, l'inspecteur de l'Assistance publique d'Eure-et-Loir, M. Paulus, demanda que la création en fut rendue obligatoire pour l'élevage des

(1) Une circulaire du 19 janvier 1946, constatant la forte recrudescence de la mortalité des pupilles en 1945, ordonne à nouveau d'abréger le plus possible ce séjour et de s'efforcer d'équiper les pouponnières contre les risques d'épidémies.

enfants assistés de moins de deux ans. Les résultats favorables des centres sur la morbidité et la mortalité des nourrissons furent démontrés par les expériences faites par des œuvres privées de la région parisienne, en particulier par l'institution Grancher. Et parfois les enfants assistés furent confiés à ces œuvres. C'est en 1922 que l'Assistance publique de la Seine créa ses premiers centres d'élevage ; des départements de plus en plus nombreux suivirent son exemple, sous l'instigation du ministre (circulaire de M. Strauss du 16 décembre 1922 et circulaire d'avril 1930).

Le décret du 30 octobre 1935, modifiant l'article 21 de la loi de 1904, prévoyait cette institution ; elle a été rendue obligatoire, pour tous les départements, par la loi du 15 avril 1943, qui reprend à ce sujet presqu'exactement les termes du projet du 19 janvier 1937 (1) : « ART. 23. — Les nourrissons, au sortir « de la pouponnière, sont placées chez des nourrices profession- « nelles groupées dans une ou plusieurs communes limitrophes « et soumises à la surveillance permanente d'une infirmière ou « d'une assistante sociale. Vers l'âge de deux ans, ils sont pour- « vus d'un placement définitif. »

Les éleveuses des centres sont soumises à toutes les formalités édictées par la loi du 2 novembre 1945 ayant pour objet la surveillance de la santé de l'enfant, comme celle de la nourrice et de sa famille. Les obligations qui résultent pour elles de l'assujettissement aux lois en vigueur, sont implicitement contenues dans la dénomination de « nourrices professionnelles » qui leur est donnée par l'article 23 précité. Aussi la loi de 1943 n'a pas cru nécessaire de reproduire, même en l'adaptant à la législation actuelle de protection infantile, l'article 24 de la loi de 1904. Cet article, comblant une lacune de la loi du 23 décembre 1874, prescrivait « qu'un pupille âgé de moins de « sept mois, ne peut être confié à une nourrice dont le dernier « enfant à moins de sept mois révolus ».

Aucun texte légal n'est consacré par ailleurs, aux obligations des nourrices des centres d'élevage. C'est au règlement départemental qu'est laissé le soin de fixer les conditions d'hygiène, de logement, etc., que doivent présenter les nourrices. De même

---

(1) La création obligatoire de centres d'élevage avait été réclamée en 1927 par la *Société internationale pour l'étude des questions d'assistance* et en 1929 par les Etats généraux du féminisme.

le taux de leur rétribution est fixé départementalement, comme il sera exposé à propos des gardiennes d'enfants de dix-huit mois à quatorze ans, mais les éléments en sont fixés par l'article 25 de la loi. Cette rémunération comprend :

1° Une somme fixe mensuelle à titre de pension. Il est à remarquer qu'en raison des soins particuliers qui sont exigés des éleveuses de centres, et de la surveillance à laquelle elles sont soumises, le taux de leur rétribution est, dans tous les départements, notablement supérieur à celui des pensions servies pour les pupilles « à la pension » hors des centres nourriciers. C'est ainsi qu'en 1946, d'après les rapports annuels des inspecteurs des services d'assistance, les mois de nourrice des enfants de moins de deux ans, placés en centres, variaient de 1.500 à 2.100 francs, contre 900 à 1.350 francs pour la pension des enfants de deux à quatorze ans [1]. La rémunération des « éleveuses » de centres est, nous le verrons dans un prochain chapitre, aujourd'hui reconnue comme salaire, avec toutes les conséquenses qu'entraîne cette qualification pour l'application des lois sociales (assurances sociales, allocations familiales...) ;

2° Lorsque l'enfant atteint l'âge de dix-huit mois, la nourrice touche une « prime obligatoire de survie », proportionnelle au nombre de mois pendant lesquels elle a gardé l'enfant. Bien évidemment, c'est la nourrice chez qui se trouve l'enfant lorsqu'il a dix-huit mois, qui a droit à cette prime. Rien n'est dû à la personne qui a rendu ou à qui on a repris l'enfant avant cet âge, l'aurait-elle conservé du troisième au dix-septième mois.

D'après l'article 23 de la loi de 1904, cette prime était due au quinzième mois. Aujourd'hui, l'âge de dix-huit mois coïncide avec celui ou, en général, l'enfant sort du centre d'élevage pour être définitivement placé ;

3° Des allocations spéciales peuvent être attribuées aux nourrices pour les indemniser des soins exceptionnels qu'elles peuvent être appelées à donner à certains enfants déficients.

4° Des départements enfin, lorsqu'une nourrice a élevé un

---

(1) Précisons que lorsqu'un enfant admis à moins de deux ans est placé chez une gardienne, hors du centre d'élevage, la pension servie est inférieure à celle des nourrices du centre. Il arrive même que cette pension est encore plus faible que celle attribuée pour les pupilles de deux à quatorze ans.

certain nombre d'enfants (douze par exemple) délivrent un « diplôme d'éleveuse professionnelle » avec une prime particulière (1.500 francs par exemple).

Outre ces sommes, la nourrice reçoit obligatoirement la layette et, facultativement : berceau, literie, baignoire, biberons, récipients stérilisateurs pour ces derniers et, quelquefois, le lait, dosé à la consultation de nourrissons pour chaque enfant.

Quant à la surveillance à laquelle sont soumis enfants et nourrices, elle fait partie intégrante de la définition même du centre d'élevage. Disons seulement que l'infirmière puéricultrice attachée au centre doit passer dans chaque placement tous les deux ou trois jours, et même tous les jours au début du placement. Quand il n'y a pas de consultation de nourrissons, celle-ci est remplacée avantageusement par des visites à domicile du médecin (circulaire du 10 mars 1945). On voit que la surveillance des nourrices est extrêmement poussée : elle les met sous l'entière dépendance du service qui, à tout moment, donne ses instructions et ses ordres sur la manière dont chaque enfant doit être élevé.

A l'heure actuelle, sous l'impulsion énergique du ministère de la Santé publique, pouponnières et surtout centres d'élevage s'organisent progressivement dans tous les départements, comme en témoigne l'examen des rapports annuels des inspecteurs des services d'assistance. Dans beaucoup de départements où n'existait pas encore de centre en 1943, on en est d'ailleurs au stade de la prospection : une région semblant présenter les conditions d'hygiène nécessaires est choisie et l'inspecteur recrute quelques nourrices — parfois trois ou quatre seulement — qui, selon les termes de l'instruction du 10 mars 1945 « formeront le noyau du centre » ; celui-ci se développera ensuite, grâce à l'activité et au dévouement du médecin et de l'infirmière puéricultrice responsable.

SECTION III

La mortalité des enfants assistés du premier age

Quels sont les résultats obtenus par le service grâce à la création des centres d'élevage et des pouponnières, sur la mortalité des enfants assistés ?

C'est ce que montre le tableau ci-dessous :

MORTALITÉ D'UN JOUR A UN AN %

Années	Enfants Assistés	Mortalité générale
1926	23,08	9,6
1927	18,99	8,3
1928	19,63	9,1
1929	17,43	9,5
1930	15,40	7,9
1931	7,79	7,6
1932	10,45	7,4
1933	9,47	6,9
1934	8,14	6,9
1935	7,91	6,9
1936	8,47	6,7
1937	8,69	6,5
1938	7,93	6,6
1939	7,01	6,3
1940	11,01	9,1
1941	10,78	7,3
1942	13,79	7
1943	13,51	7,5
1944	14,25	7,7
1945	20,40	10,7
1946	12,37	7

Nota. — Nous ne nous sommes préoccupés ici que de la mortalité des enfants d'un jour à un an. C'est qu'en effet, une fois doublé le cap de la première année, l'enfant est presque toujours hors de danger et que le pourcentage des décès est proportionnellement très faible d'un an à deux ans, comme le montrent les chiffres suivants :

En 1945 : D'un jour à un an 5.122 pupilles, 1.045 décès (20,40 %);
D'un an à deux ans 3.916 — 118 — (3,01 %).

En 1946 : D'un jour à un an 4.058 pupilles, 502 décès (12,37 %);
D'un an à deux ans 3.654 — 71 — (1,94 %).

D'après le tableau que nous venons de dresser, nous constatons que la mortalité des enfants assistés d'un jour à un an, encore très élevée en 1926, a régulièrement diminué, et à une cadence très rapide, jusqu'à la guerre de 1939.

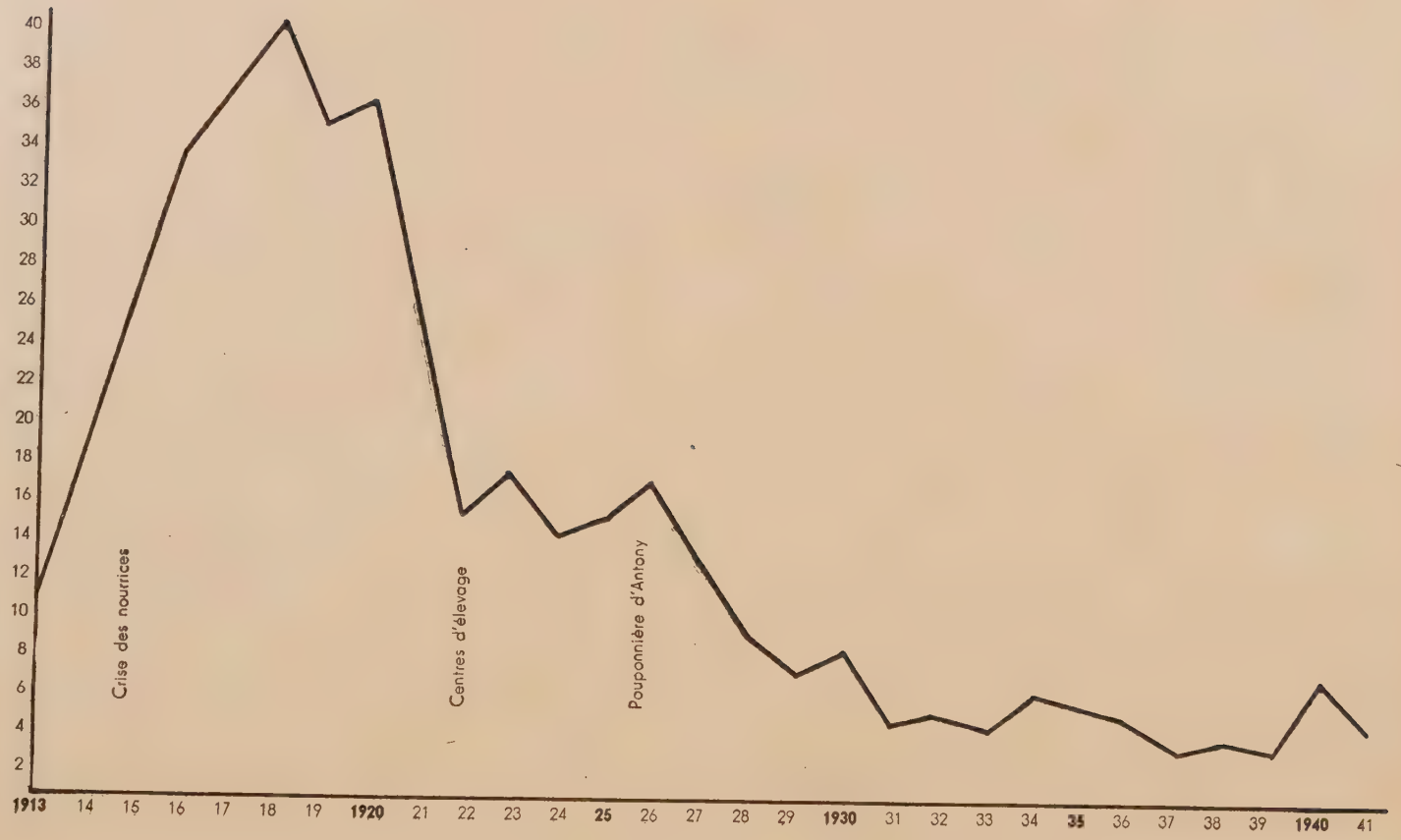
Arrêtons-nous tout de suite sur la hausse très marquée de la mortalité pendant les années de guerre (1940-1946), hausse qui est parvenue à son maximum en 1945 avec 20,40 %. Cette recrudescence doit être imputée pour une grande part à l'état anormalement déficient des mères ayant subi les restrictions alimentaires, et aussi aux difficultés matérielles très grandes rencontrées par le service (difficultés d'approvisionnement en aliments, charbon, textiles ; difficultés des communications ; réquisition d'un assez grand nombre d'établissements ayant entraîné un certain entassement des nourrissons). Fort heureusement, la mortalité des pupilles a déjà beaucoup diminué en 1946 et il semble, d'après les premières statistiques qu'en 1947 elle soit revenue à un taux sensiblement égal à celui de 1939.

Si donc nous revenons à la seule période probante, de 1926 à 1939, nous remarquons que les progrès réalisés dans la baisse de la mortalité sont surtout frappants si on compare ces chiffres avec ceux de la mortalité générale en France. Alors qu'en 1926, le pourcentage des décès parmi les enfants assistés en bas âge atteignait près de deux fois et demie celui qui était constaté dans l'enfance générale, elle en arriva, de 1936 à 1941, à ne lui être plus que légèrement supérieure : et cela, en dépit de la misère physiologique où, nous l'avons vu, 50 % d'entre eux se trouvent lors de leur admission.

Qu'est-ce à dire, sinon que les enfants assistés sont élevés dans des conditions d'hygiène aussi bonnes, sinon meilleures, que la moyenne des enfants en France.

Que les résultats ainsi obtenus sur la baisse de la mortalité infantile soient essentiellement dus à la création successive et à la multiplication des centres d'élevage et des pouponnières, c'est ce qui résulte nettement, semble-t-il, du schéma de cette mortalité pour les enfants assistés du département de la Seine. *(Voir page 180.)*

Si en effet, les résultats désastreux de la guerre 1914-18, et notamment de la « crise des nourrices au sein » qu'elle avait amenée, commençaient à être enrayés dès 1921, c'est la création en 1922 des centres d'élevage qui a ramené le pourcentage des décès à un taux voisin de celui d'avant guerre. Et il apparaît


40
38
36
34
32
30
28
26
24
22
20
18
16
14
12
10
8
6
4
2
Crise des nourrices
Centres d'élevage
Pouponnière d'Antony
1913 14 15 16 17 18 19 1920 21 22 23 24 25 26 27 28 29 1930 31 32 33 34 35 36 37 38 39 1940 41

que l'institution de la pouponnière d'Antony a permis d'atteindre un chiffre de beaucoup inférieur à celui-ci [1]. Bien plus, ce chiffre (3 % environ) est nettement inférieur à celui de la mortalité générale infantile (6,5 % environ) à la même époque : résultat admirable que souligne d'ailleurs la circulaire d'application de la loi de 1943, et qui est riche d'enseignements au point de vue de l'hygiène sociale générale. Il permet en effet de mesurer la perte des vies humaines que coûte encore actuellement l'insuffisance de cette hygiène, dont il conviendrait de répandre les préceptes dans les masses populaires. Il est à cet égard très remarquable que les résultats les meilleurs au point de vue de la mortalité des jeunes enfants aient été obtenus parmi l'enfance « protégée » (enfants secourus dont la santé est surveillée par des consultations de nourrissons, des assistantes sociales, etc.) pour laquelle le taux de la mortalité est tombé vers 1937 à 2,25 % environ (et même 1,87 % en 1939).

Quoi qu'il en soit, la preuve est donc faite que l'élevage des nourrissons par les procédés combinés de la pouponnière d'adaptation à l'allaitement artificiel et du centre d'élevage a des résultats meilleurs que l'élevage familial par des nourrices au sein, et à plus forte raison par des nourrices sèches, isolées.

---

(1) L'étude statistique et graphique des résultats obtenus par la création successive des pouponnières et centres d'élevage ne peut être faite que pour un département déterminé, ces innovations ne s'étant étendues que peu à peu à l'ensemble de la France : les chiffres globaux ne sauraient donc donner d'indications précises à cet égard.

CHAPITRE III

L'ENTRETIEN ET L'EDUCATION DES PUPILLES « A LA PENSION »

DE LA SORTIE DU CENTRE D'ELEVAGE A QUATORZE ANS

« Vers l'âge de deux ans (les nourrissons) sont pourvus d'un placement définitif », dit l'article 23 de la loi du 15 avril 1943.

A cet âge, d'une part, l'état physique de l'enfant ne donne plus lieu à des précautions particulières et, d'autre part, il peut être encore déplacé sans que le changement de nourrice donne lieu à la rupture affective extrêmement préjudiciable qui se produirait chez lui à un âge plus avancé.

Généralement, l'enfant sort du centre à dix-huit mois, à moins que son état de santé ne nécessite toujours une surveillance médicale très suivie.

En principe, le pupille reste dans le placement qui lui est donné à la sortie du centre d'élevage, selon l'article 24, jusqu'à l'âge de quatorze ans. Peut-être eût-il été préférable de reprendre la formule dont s'était servi le décret-loi du 30 octobre 1935 (art. 26 modifié de la loi de 1904) et de dire que l'enfant sera placé tant qu'il sera « astreint à des obligations scolaires », expression qui s'adapte aux changements éventuels des lois sur l'instruction primaire.

Les femmes qui se voient confier des enfants assistés sont aujourd'hui communément appelées « gardiennes », terme déjà ancien mais dont l'application se généralise, car il établit *in terminis* une différenciation commode entre les personnes qui

élèvent les enfants depuis leur sortie du centre d'élevage et les éleveuses de ces centres, auxquelles est plus particulièrement réservée la dénomination de nourrices.

SECTION I

Le placement familial : ses avantages. Choix des placements

I. — *Le placement familial*

« Les pupilles âgés de moins de quatorze ans, dit l'article 24 « de la loi, sont, sauf exception, confiés à des familles rurales. »

Cette double règle du placement « familial » et « rural » des pupilles est un principe traditionnel dans le service : déjà appliquée parfois sous l'ancien régime, elle est obligatoire en France depuis que la législation révolutionnaire a organisé ce service.

Elle comporte en effet de multiples avantages sur l'entretien des enfants dans les établissements hospitaliers du type orphelinat. Ces avantages ont été mis en lumière par plusieurs auteurs (en particulier par H. Monod et par Samaran) (1), ainsi que par les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi de 1904 et par l'exposé des motifs de ce texte.

Ils peuvent être classés en deux groupes :

1° Avantages pour l'Administration, du point de vue pécuniaire, car la rémunération versée aux gardiens des pupilles est incomparablement plus faible que le prix de revient journalier d'un enfant dans un établissement d'internat. Monod l'évaluait à la moitié de ce prix en 1898 et il semble qu'en moyenne son appréciation soit encore valable aujourd'hui. Il est certain que cette considération n'est pas à négliger, et elle a été pour beaucoup dans la préférence marquée par l'Administration pour le placement familial ;

---

(1) Monod : *Les enfants assistés de France* (1898). Samaran : *Les pupilles de l'Assistance publique et leur condition légale.*

2° Mais on considère avant tout que le placement familial est celui qui correspond le mieux à l'intérêt du pupille lui-même. Son but essentiel est de donner une famille, un père, une mère, des frères et des sœurs, un chez soi... à l'enfant que l'abandon a placé dans des conditions socialement anormales. Certes, ce ne sera qu'une « famille nourricière », une approximation de milieu familial réel. Cependant dans la majorité des cas, des liens d'affection solides et durables se nouent entre l'enfant et ses parents nourriciers et permettent au pupille d'avoir un développement psycho-affectif normal.

Henri Monod a cité de nombreux exemples, combien touchants, de l'amour réciproque qui naît souvent entre l'enfant et ses gardiens. Il serait facile à tout professionnel de l'Assistance publique à l'enfance d'en allonger la liste. Chose étrange, nous connaissons même plusieurs nourrices qui vouent un amour plus grand à l'enfant étranger qui leur a été confié qu'à leurs propres enfants. Et parfois, de tels sentiments vont, par une sorte de paradoxe, à des enfants de caractère difficile, voire plutôt ingrat, qui sembleraient ne pas mériter une affection qui confine souvent à la faiblesse...

(A ce sujet, on sentirait parfois quelques regrets de voir définitivement perdue la vieille méthode selon laquelle l'Assistance confiait les enfants âgés de quelques jours à peine à des nourrices qui les gardaient jusqu'à la fin de leur obligation scolaire et même souvent au-delà. Car on s'attache plus encore aux nourrissons qu'on a élevés tout petits qu'aux enfants qui arrivent vers deux ans, à la sortie du centre d'élevage.)

Quand bien même la famille qu'on donne à l'enfant ne serait qu'un pis-aller, cela est encore, de toute évidence, bien préférable au manque complet d'épanchement affectif qui caractérise la vie en internat, quelque paternels que puissent se montrer maîtres et surveillants.

Enfin, nous ferons observer que le milieu familial qui est donné à l'enfant assisté est, dans la majorité des cas, supérieur à celui qu'il aurait connu si son abandon n'avait pas eu lieu, non pas seulement du point de vue matériel, mais encore du point de vue moral et affectif. L'abandon du jeune enfant, lorsqu'il se produit dans les premières semaines, peut être considéré parfois comme une chance pour lui. C'est là une opinion qui peut paraître assez osée, paradoxale même, mais nous y reviendrons dans la conclusion de notre étude.

H. Monod a tout particulièrement souligné, dans son ouvrage, les inconvénients que présente pour les enfants l'orphelinat, avec son éducation théorique, sa vie monotone à l'horizon fermé, où l'enfant paresseux et atone a le même sort que son camarade plus actif. C'est déjà sur cette inadaptation à la vie réelle et sur le goût de l'oisiveté, qui sont les conséquences de l'éducation en hospice des enfants abandonnés, qu'insistaient les philanthropes du XVIII[e] siècle. Au contraire, comme le disent des auteurs récents, « l'éducation familiale est vraiment l'apprentissage à la vie ».

Nous pouvons donc dire que le placement familial répond à l'intérêt du plus grand nombre des pupilles. Cependant, il en est une minorité pour lesquels il ne saurait être vraiment profitable : tel est le cas d'enfants physiquement ou mentalement déficients, qui ne feraient que végéter dans un milieu normal. Seul, le groupement dans des établissements spéciaux, permet de leur donner, dans des cas de plus en plus nombreux aujourd'hui, l'éducation ou les soins exigés par leur état et capables de l'améliorer.

Nous conclurons donc en disant que : *le placement familial est le mode d'entretien et d'éducation normal pour les pupilles normaux.* Encore faut-il, pour que ces avantages existent réellement, que soient choisies avec soin les familles auxquelles seront confiés les enfants assistés...

II. — *Choix des placements*
La règle du placement rural

1° *Conditions générales du placement familial.* — La tâche la plus délicate de l'inspecteur des services de l'assistance (ou, comme nous le verrons bientôt, du directeur de l'agence de placement), la première de celles que cite l'article 37 de la loi relative aux attributions administratives de ceux-ci, est le choix « du placement ».

D'une part, il doit veiller à ce que soient réunies les conditions d'hygiène, de santé et aussi d'aisance, suffisantes pour permettre un bon épanouissement physique de l'enfant ; d'autre part, les futurs gardiens doivent présenter toutes garanties morales et être susceptibles de lui donner une éducation morale et intellectuelle satisfaisante.

Mais il s'agit surtout, on l'a vu, de redonner au pupille une nouvelle famille et, par conséquent, le point de vue affectif a une importance de premier plan dans le choix des placements. L'inspecteur doit donc essayer de discerner si la demande d'enfant est faite uniquement dans un but de lucre, ou si elle répond à un besoin d'affection et de présence enfantine. Bien entendu, entre ces deux extrêmes, toute une gamme de situations variées se place et rend extrêmement délicat le rôle de l'inspecteur.

La préférence, en tout cas, doit toujours être donnée aux « placements en vue d'adoption », c'est-à-dire aux personnes qui demandent à prendre l'enfant dans le but de lui donner, s'il leur plaît vraiment, leurs biens et leur nom en plus de leur amour et de leurs soins.

Il est bon aussi que les parents nourriciers soient assez jeunes (1) pour que la famille où s'intégrera le pupille soit aussi proche que possible de la normale et que soit assurée la pérennité du foyer nourricier (2). Ainsi, même s'il le quitte à quatorze ans, pour travailler, l'enfant pourra y revenir pendant longtemps avant sa majorité, en particulier lors de ses congés payés.

On doit remarquer que l'inspecteur peut aujourd'hui se montrer plus sévère dans le choix des placements, d'une part en raison de l'augmentation du taux des pensions qui sont servies aux gardiens et qui permettent d'exiger des conditions matérielles meilleures qu'autrefois, et d'autre part, en raison de la diminution marquée du nombre des abandons (3).

Des règles précises, légales et réglementaires, existent en ce

---

(1) Il est aujourd'hui de règle, dans de nombreux départements, que l'âge des parents nourriciers n'excède pas soixante ans.

(2) Circulaire du 15 septembre 1937.

(3) Les placements les moins favorables du point de vue affectif, mais qui sont parfois bons au point de vue matériel peuvent être réservés aux enfants confiés temporairement aux services d'assistance, en nombre de plus en plus grand, et qui ont toujours une famille à eux, dans laquelle ils retourneront. Certains de ces placements, en quelque sorte spécialisés, deviennent, du fait des séjours très courts qu'y font les enfants (un mois à trois ans), quelque chose qui ressemble davantage à des pensions — en vérité très familiales — qu'à de véritables foyers. Notons en passant qu'on envisage actuellement la création d'établissements où les enfants « recueillis temporairement » seraient reçus comme internes pour de courts séjours. Dans ces maisons, dont l'effectif

qui concerne le choix des gardiens des enfants assistés par l'inspecteur : lorsqu'une demande est présentée, il convient d'abord qu'il s'entoure de l'avis de personnes autorisées et dignes de confiance, telles que le maire, l'instituteur, le médecin du service. Certains départements lui en font une obligation. Néanmoins, comme le faisait observer la circulaire du 15 septembre 1937, ces notabilités manquent parfois de compétence, voire d'indépendance (et il convient de se garder avant tout, dans le choix des placements, des pressions d'hommes politiques locaux).

C'est pourquoi la loi du 15 avril 1943 rend obligatoire la pratique qu'imposaient déjà nombre de règlements départementaux : « Le placement ne peut être effectué, dit l'article 24, « alinéa 3, qu'après une enquête sur place préalable de la part « d'un fonctionnaire des services d'assistance ou d'une assistante « sociale ». C'est là une innovation sur le texte de 1904 dont on ne peut que se féliciter.

Une fois le placement choisi, il ne doit être confié à la même gardienne, disent les circulaires, qu'un petit nombre d'enfants : deux ou trois au maximum. Des dérogations à cette règle pourraient toutefois être faites lorsqu'il s'agit de frères et sœurs, ceux-ci devant toujours être « placés dans la même famille et, en cas d'impossibilité, dans la même commune » (loi de 1943, article 24, alinéa 2).

2° *La règle du placement rural.* — Telles sont les conditions générales qui président au choix des gardiennes d'enfants. Mais nous devons maintenant étudier une règle extrêmement importante posée par le législateur et qui vient, en principe, limiter la liberté de l'inspecteur dans le choix du milieu où sera placé l'enfant assisté : la règle du placement rural (art. 24).

C'est dans les régions de petite propriété rurale que les placements se recrutent le plus facilement : le Bourbonnais et surtout le Morvan, où le département de la Seine envoie depuis une époque reculée beaucoup d'enfants abandonnés, l'Ardèche, où Lyon trouve un débouché pour les siens, constituent des types de ces régions où la prise en garde d'un pupille de l'Assis-

---

devrait être restreint, les enfants trouveraient probablement des conditions de vie meilleures que dans les placements familiaux moyens qui consentent à les recevoir.

tance publique est, dans de nombreuses familles, traditionnelle.

Comme on peut le lire dans l'enquête effectuée en 1938 par la Société des Nations sur *le placement familial des enfants* « ... on trouve plus facilement des familles protectrices dans « les collectivités encore primitives que dans d'autres, plus « cultivées et plus aisées... Il semble que les personnes qui ne « jouissent que de ressources modestes ouvrent leur foyer à des « enfants et acceptent les soucis qu'ils peuvent leur causer plus « volontiers que des personnes plus aisées et que ne tente pas « particulièrement la rémunération offerte » (1).

Il n'y a, en effet, que des gens modestes qui puissent trouver des appâts dans la pension que l'Administration verse aux gardiens de ses pupilles. Il est des familles nourricières (on pourrait dire maintenant : il en était...) vivant sur elles-mêmes de leurs produits et de leurs bêtes, pour qui cette pension constituait un appoint appréciable d'argent liquide et semblait un profit net : car il ne paraît pas au paysan modeste qu'il dépense quelque chose lorsqu'il donne au pupille un peu du lait de ses vaches, un morceau de la viande de son porc, ses œufs ou ses légumes. N'entre pour lui en ligne de compte que ce qu'il doit acheter : et il achète fort peu... Il y a d'ailleurs là une des raisons pour lesquelles le service a toujours choisi ses placements à la campagne : cela seul lui permet en effet de réduire ses dépenses en n'attribuant que des pensions assez faibles, en échange desquelles les paysans donnent aux enfants une nourriture saine et abondante, alors que des milieux urbains couvriraient à peine les frais d'entretien des pupilles avec la même pension.

Chose paradoxale peut-être, mais démontrée par une expérience constante, c'est encore parce que le milieu est modeste que la qualité des placements est meilleure dans les régions de petites exploitations agricoles. La fermière élève les pupilles qui lui sont confiés avec ses propres enfants et sans faire de grandes différences entre eux ; si elle exploite parfois les pupilles, c'est qu'elle fait travailler aussi ses propres enfants (2).

---

(1) T. I, p. 91.

(2) Il y a là, à coup sûr, un des plus grands dangers du placement rural. Mais, comme l'indique l'enquête de la S. D. N., « le problème

L'enfant (« dressé » ainsi par elle au travail familial) restera souvent travailler dans la ferme nourricière (et c'est le résultat que recherche d'abord le législateur). Dans de nombreux cas, la jeune fille ou le garçon de l'Assistance finissent par épouser le fils ou la fille d'un exploitant voisin : si les pupilles parviennent à la propriété rurale, c'est presque toujours par ce détour matrimonial. Tous ces faits témoignent que le paysan moderne n'a aucun mépris pour l'enfant abandonné, qu'il le considère comme son égal en dépit de son origine ignorée : sentiment précieux pour l'enfant assisté qui sent moins durement l'humiliation d'être un « sans famille », et qui peut considérer la ferme de ses gardiens comme son propre foyer.

Il en va souvent autrement dans les régions de grosses exploitations agricoles. Le riche cultivateur se sent d'un monde supérieur à celui de l'enfant trouvé. Il envoie souvent ses enfants à l'institution ou au collège de la ville voisine. Ses filles sont des « demoiselles » que le pupille ne pourra songer à épouser. Mêlé plutôt aux domestiques agricoles qu'à la famille du maître, l'assisté souffre davantage d'humiliation et de jalousie que dans un milieu plus fruste, quand bien même sa situation matérielle serait meilleure.

D'ailleurs, on trouve peu de riches fermiers pour demander à prendre des pupilles ; la rémunération offerte par l'Administration ne les attire pas et, habitués à tenir une comptabilité, ayant un esprit proche de celui de la bourgeoisie urbaine, ils évaluent mieux les frais véritables d'entretien de l'enfant nourri des produits de leur ferme.

Or un mouvement social se manifeste depuis une trentaine d'années (et s'est accentué durant les années que nous venons de traverser) qui tend à introduire l'aisance et même la richesse dans les campagnes, même les plus modestes. Ce que nous venons de dire fait présumer le résultat d'un tel changement : les fermiers demandent de moins en moins à garder des pupilles. Dans les milieux ruraux, les demandes d'enfants pro-

---

« véritable est un problème d'opinion publique : car on signale que « l'un des graves problèmes de la vie rurale est la tendance qu'ont « les agriculteurs à faire trop travailler leurs propres enfants » (1er vol., p. 100).

viennent aujourd'hui presque toutes de femmes de journaliers agricoles, sans exploitation : il est bien évident que l'avenir offert par de tels placements à nos pupilles est plus médiocre qu'auparavant ; comme leurs parents nourriciers, ils ne pourront prétendre qu'à être eux-mêmes des ouvriers agricoles sans aisance.

Une autre conséquence du même mouvement économique est que l'accession à la propriété est devenue une quasi-impossibilité pour les anciens pupilles, d'où des critiques (dont nous parlerons dans le chapitre consacré au placement des élèves de quatorze à vingt et un ans) contre l'usage du placement rural.

C'est pour maintenir néanmoins le principe de ce placement, en parant, dans la mesure du possible, à des conséquences aussi fâcheuses pour l'avenir des pupilles, que la loi de 1943 édictait, article 24, deuxième phrase : « L'application de ce principe « peut conduire à transférer des pupilles d'une région à une « autre en vue de faciliter leur maintien à la terre et, dans « l'avenir, leur accession à la petite propriété. »

Contrairement à ce que pensent certains auteurs (et à la pratique instaurée, paraît-il, dans quelques départements), il ne semble pas que la loi préconise ce transfert au cours du placement de l'enfant : une telle mesure conduirait en effet à des ruptures affectives, à un déracinement qui doivent être à tout prix évités. La loi, et sa circulaire d'application, prévoient — croyons-nous — la création, dans les régions de petite propriété, de centres de placements où les pupilles arriveront non pas à la fin de leur scolarité, mais dès leur sortie du centre d'élevage.

En tout cas et quelles qu'en soient les raisons, beaucoup d'inspecteurs départementaux orientent plutôt, depuis un certain nombre d'années, leurs recherches de placements vers d'autres milieux que les exploitations agricoles. Une quantité de plus en plus grande d'enfants assistés sont confiés à des familles d'artisans ou d'ouvriers de gros bourgs ou même de villes.

Certes, le placement urbain ne va pas sans dangers. Les conditions d'habitat et d'alimentation risquent d'être moins bonnes qu'à la campagne, la pension servie aux nourriciers étant nécessairement la même. De plus, la famille ouvrière

présente peut-être une moins grande stabilité, au point de vue matériel comme au point de vue moral, que la famille paysanne. En particulier, l'insécurité de l'emploi en ce qui concerne les travailleurs industriels, peut être un grave obstacle au placement urbain : il est extrêmement important que l'enfant assisté n'ait pas à souffrir des difficultés financières qui assaillent souvent la famille ouvrière.

Cependant, à côté de ces inconvénients — qui sont bien réduits, si l'on recrute les placements dans de petites villes calmes, socialement proches des milieux ruraux et où chacun a son jardin et ses volailles — le placement urbain présente des avantages certains : surveillance administrative plus facile, soins médicaux plus accessibles (et souvent hygiène plus développée), niveau scolaire meilleur, exploitation moins grande des pupilles, débouchés professionnels plus variés.

Pour notre part, sans dénigrer certes en aucune façon le placement rural — qui reste d'ailleurs celui de la majorité des pupilles — nous estimons qu'il ne convient pas d'être à l'avance prévenu contre les placements urbains. Dans certaines régions, ces derniers sont, en moyenne, bien supérieurs aux placements de campagne, au point de vue des soins et de l'affection accordée aux pupilles. C'était d'ailleurs l'opinion qu'exprimait dans le magistral rapport de l'inspection des services administratifs de 1925, M. Sarraz-Bournet. Constatant que « l'aisance généralisée des campagnes a porté un « coup mortel à l'industrie nourricière, dans les régions mêmes « où elle était la plus florissante », il pensait qu'on devrait « rechercher des nourrices dans des milieux où il n'était pas « question (auparavant) de placer des enfants ». Et il signalait la tentative faite dans le Pas-de-Calais — tentative qui, d'ailleurs, s'est poursuivie avec succès jusqu'à maintenant — « de « placer des nourrissons dans la région minière... Et vraiment, « au point de vue de l'installation matérielle comme des soins « donnés, les nourrices des corons de Lens... supportaient très « avantageusement la comparaison avec les nourrices de la « campagne existant aux environs de Saint-Omer, sans parler « de l'affection qui était témoignée aux enfants... »

Ajoutons que c'est le plus souvent dans les milieux urbains que se présentent les demandes, avant tout recherchées, de placements en vue d'adoption.

SECTION II

Obligations respectives des gardiennes et du Service

Le placement d'un pupille chez une gardienne se fait à la suite d'un contrat conclu entre cette personne d'une part, et le service d'autre part. Des obligations réciproques naissent de ce contrat synallagmatique, qu'il est assez facile de préciser.

I. — *Obligations de la nourrice*

Sauf une exception que nous étudierons tout à l'heure, les obligations de la gardienne d'enfants assistés ne font l'objet d'aucune disposition légale. Ce que nous avons dit pour les nourrices des centres d'élevage est valable pour les gardiennes : c'est aux règlements départementaux qu'il appartient de préciser les conditions de logement, d'hygiène, de moralité, etc. que doit remplir le placement familial. Ils le font d'ailleurs tous dans des termes presqu'identiques.

Les obligations que doivent assumer les parents nourriciers sont d'abord celles de toute bonne nourrice, ou mieux de tout père et mère. Une bonne nourriture, un lit strictement personnel doivent être donnés à l'enfant. La nourrice doit par ailleurs tenir toujours l'enfant en état de propreté, laver, raccommoder ses vêtements. Ces derniers, qui lui sont remis par l'Administration, ne doivent être portés que par le pupille à l'exclusion des propres enfants de la gardienne (c'est là, disons-le de suite, une obligation assez difficile à faire observer). L'enfant ne doit pas être astreint à un travail pénible quelconque : certes, il ne saurait être question d'interdire à la nourrice de demander à l'enfant de menus services usuels ; mais est strictement prohibée toute exploitation du pupille. Et il n'est plus question de donner aux gardiens une rétribution graduellement inférieure pour les enfants de six à quatorze ans, comme le faisaient les textes du XIX^e^ siècle, en raison des travaux croissants qu'ils pouvaient exiger d'eux. Enfin, évidemment, les gardiens ont l'obligation absolue de traiter les enfants avec bonté sans jamais les brutaliser.

Au point de vue éducatif, les parents nourriciers s'engagent à donner à l'enfant des exemples de moralité, de politesse ; et la loi a pris soin d'imposer elle-même l'obligation de fréquentation scolaire :

ART. 27. — Le nourricier est tenu à l'égard du pupille aux obligations auxquelles sont assujettis les parents par la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire, modifiée par les lois des 9 et 11 août 1936. Il peut être autorisé par le tuteur à envoyer le pupille à l'école que fréquentent ou qu'auraient fréquenté ses propres enfants.

La fréquentation scolaire des pupilles est l'objet d'une attention particulière de la part des inspecteurs des services d'assistance. Depuis que la loi de 1904 a obligé les Conseils généraux des départements à porter les pensions à des taux suffisamment élevés et que les gardiens ne sont plus amenés à exploiter les enfants pour ne pas subir de perte pécuniaire, les inspecteurs peuvent exiger d'eux une stricte observation de cette obligation. Tous les auteurs récents ont remarqué que la fréquentation scolaire de enfants assistés, sanctionnée par des observations, des amendes, voir des déplacements d'enfants, était meilleure que celle de bien des enfants de famille. Aussi bien ferons-nous remarquer que nombre de femmes demandent aujourd'hui précisément des enfants d'âge scolaire parce qu'elles n'ont pas à les surveiller pendant les heures de classe et sont ainsi libres de vaquer à leurs occupations.

La dernière phrase de l'article 27 ajoutée par le législateur au texte primitif de 1904, marque une tolérance plus grande vis-à-vis de l'envoi des pupilles aux écoles privées. Certes, auparavant, l'autorisation était parfois donnée par le tuteur aux parents nourriciers d'envoyer les pupilles à la même école que leurs propres enfants, afin qu'il n'y ait pas entre les uns et les autres de différence incompatible avec un sentiment familial : cependant cette solution n'était pas indiquée par la loi. Et une circulaire du 23 octobre 1924 ordonna que l'enfant assisté serait envoyé exclusivement à l'école publique et que devraient être révoquées toutes les autorisations précédemment données. Une attitude ainsi restrictive pouvait se justifier par la considération que les instituteurs publics sont réglementairement soumis à la visite des inspecteurs de l'Assistance contrôlant durant les heures de classe, la fréquentation et les résultats scolaires des pupilles ; ils peuvent aussi être astreints à des comptes rendus

écrits à l'inspecteur sur ces deux points : on ne saurait imposer de telles obligations à des instituteurs privés.

D'autre part, il apparaît, somme toute, assez logique de voir les pupilles de l'Etat fréquenter les écoles de l'Etat...

Quoi qu'il en soit, le législateur de 1943 a expressément donné aux nourriciers le droit d'agir autrement, sous la réserve cependant de l'autorisation du tuteur ; et cela non seulement lorsqu'ils envoient leurs propres enfants à l'école libre, mais encore lorsqu'ils les y auraient envoyés s'ils en avait eu.

Outre ces obligations, qui rentrent en somme dans le droit commun, les gardiens en contractent d'autres qui se rattachent de plus près à la qualité d' « assisté » des enfants qui leur sont confiés.

Ils s'engagent ainsi :

A ramener le pupille au bureau de l'inspection avec son livret matricule et ses vêtements, dès qu'ils en sont requis, et quel que soit le motif de cette demande. Ainsi, ils acceptent d'avance la révocation *ad nutum* du placement par l'inspecteur, c'est-à-dire la rupture unilatérale et sans préavis du contrat de placement de la part de l'Administration ;

A prévenir immédiatement le service lorsque les parents qui ont abandonné l'enfant viendraient à se mettre en relations avec lui, en dépit de la règle du secret du placement ;

A appeler le médecin du service dès que l'enfant est malade et, s'il y a décès, à en informer l'inspecteur dans les vingt-quatre heures. Même obligation au cas où l'enfant se serait enfui de chez eux ;

Enfin et surtout à se soumettre à la surveillance de l'inspecteur et des agents administratifs placés sous ses ordres et aussi, lorsque l'enfant est âgé de moins de six ans, aux formalités et au contrôle organisés par la loi du 2 novembre 1945 sur la protection maternelle et infantile. Nous consacrerons d'ailleurs des développements particuliers à cette surveillance d'une importance considérable.

II. — *Obligations du Service à l'égard des gardiens*

En échange de l'exécution par les gardiens de leurs obligations d'entretien et d'éducation des pupilles, une rémunération leur est versée par le Service de l'assistance à l'enfance. Le même

texte (art. 25 de la loi) prévoit les éléments de la rétribution des nourrices des centres d'élevage et des gardiennes des pupilles de deux à quatorze ans. Ces éléments sont d'ailleurs semblables, puisque la rétribution de la nourrice comprend :

1° « *Une rémunération fixe* » dit l'article 25, une « pension » est-il dit ailleurs, versée à titre forfaitaire à la gardienne pour l'indemniser des dépenses d'entretien (nourriture, logement, blanchissage, etc., du pupille) et des soins que nécessitent sa santé et son éducation. Elle est, pour le département et les communes, une dépense obligatoire.

Le législateur de 1943 a innové sur plusieurs points en ce qui concerne cette rémunération fixe. D'abord en lui donnant ce nom très vague de « rémunération »; l'article 23 de la loi du 27 juin 1904 employait le mot « salaire » que l'on retrouve d'ailleurs fréquemment dans les travaux préparatoires de la loi de 1904. C'était là une dénomination beaucoup plus précise que le nouveau texte a volontairement rejetée en raison des conséquences juridiques qu'il comporte aujourd'hui. Nous verrons en effet, en étudiant la nature juridique du contrat de placement que, contrairement à la solution adoptée pour les nourrices des centres d'élevage, la qualité de salaire n'est pas reconnue par l'Administration pour la pension qu'elle verse aux gardiennes d'enfants de dix-huit mois à quatorze ans.

D'autre part, on a dit que la loi de 1904 (art. 55) avait décidé que les taux minima des pensions seraient fixés par le législateur lui-même. « Un tableau annexé à la loi de finances détermine, « par zones, les tarifs minima des secours temporaires, des « salaires des nourrices, des primes de survie et des prix de « pension; ce tableau est dressé après enquête et avis des « Conseils généraux. Il est révisé tous les cinq ans ». C'était là, on l'a dit, une des innovations les plus attendues, les plus importantes de la loi de 1904, une de celles aussi qui firent le plus pour la cause de l'enfance malheureuse. Les Conseils généraux, qui jusqu'alors adoptaient trop souvent des taux de pensions extrêmement faibles (justifiant ainsi l'exploitation du travail des enfants et leur fréquentation scolaire peu suivie) se virent contraints de les relever à un niveau rémunérateur permettant d'effectuer une sélection suffisante des placements et d'exiger des parents nourriciers la stricte observation des obligations qu'ils avaient contractées. D'ailleurs, la loi ne fixant que des

minima, les tarifs départementaux leur furent normalement supérieurs (1).

La loi de 1943 n'a pas conservé l'institution des tarifs minima, et cela se comprend très bien, puisqu'elle attribuait la charge de déterminer les tarifs départementaux « au préfet régional, sur « la proposition du directeur régional de la Santé et de l'As- « sistance ».

Le système établi par la loi de 1943, bien que n'ayant été abrogé par aucun texte, est aujourd'hui caduc, du fait de la disparition des régions. C'est donc aux préfets que revient le soin de fixer, par arrêtés, les tarifs des pensions. Ils sont, en cela, soumis au contrôle des Conseils généraux, qui ont recommencé à fonctionner.

On ne peut d'ailleurs plus se défier de l'esprit d'économie de ces assemblées : elles montrent, aujourd'hui, d'une manière générale, l'esprit social le plus large. Et, au surplus, depuis la nouvelle répartition des charges d'assistance entre les collectivités publiques par le décret-loi du 30 octobre 1935, le département supporte aujourd'hui (comme nous le verrons en étudiant l'organisation financière du service) la part la plus faible des dépenses du Service de l'assistance à l'enfance. Peut-on ajouter qu'en outre une fixation légale de tarifs minima serait aujourd'hui bien illusoire, surtout si elle ne devait être révisée, comme le prévoyait la loi de 1904, que tous les cinq ans ? Dans la période d'inflation monétaire que nous vivons, les taux des pensions, pour rester en rapport avec le coût de l'entretien des pupilles, doivent faire l'objet de révisions constantes (2). Dans certains cas, les tarifs ont été relevés deux et même trois fois au cours d'une même année et les révisions ont eu assez souvent un effet rétroactif. Cependant, en de nombreuses régions, les taux de pension marquent encore un décalage sensible avec le coût de la vie.

Les échelles de pensions, dans de nombreux départements, continuaient de varier avec l'âge des enfants. La circulaire du

---

(1) Le terme « zones » ne désignait pas des régions géographiques groupant des départements voisins, mais des listes de départements réunis en raison de la cherté de vie et suivant le salaire moyen départemental dans chacun d'eux.

(2) Du 31 décembre 1944 au 31 décembre 1945, les pensions ont presque doublé dans de nombreux départements. La circulaire du 5 décembre 1945 insistait sur la nécessité de réajuster les tarifs.

4 juin 1943 signale à cet égard qu'il serait désirable de simplifier ces échelles et de ne « prévoir que deux taux, l'un correspondant « au salaire des nourrices des centres nourriciers, l'autre aux « pensions des enfants de deux à quatorze ans ». Cette simplification, déjà réalisée depuis une dizaine d'années par des départements comme la Seine, se justifie pleinement : en effet, si un enfant jeune nécessite plus de soins et d'attention de la part de sa gardienne, un enfant de douze à quatorze ans entraîne de plus fortes dépenses d'entretien : « Il est évident, dit à ce propos « la circulaire du 5 décembre 1945, que la diminution de la pen- « sion de dix à quatroze ans ne peut que provoquer des muta- « tions à cet âge ou inciter les familles nourricières à deman- « der aux pupilles un travail rémunérateur qui oblige ceux-ci à « négliger le travail scolaire ou nuit à leur santé. »

On est bien loin du vieux système de l'adjudication de l'entretien de l'enfant à la nourrice acceptant de s'en charger à moindre frais, système dont nous avons vu l'usage en Normandie sous l'ancien régime [1] et qui pratiquement était celui des meneurs et meneuses de l'hôpital des Enfants-Trouvés au XVII[e] siècle.

Il faut remarquer que la loi de 1943 a eu, indirectement, un heureux résultat sur une question qui suscitait les plaintes de certains auteurs. Il arrivait, en effet, qu'un service plaçant ses pupilles sur le territoire d'autres départements attribuât aux gardiens et nourrices des pensions plus fortes que celles allouées par le service local. Il en résultait que les meilleurs placements se trouvaient réservés aux pupilles du département étranger. Pour reconquérir de bons placements, le service local était obligé de relever ses propres tarifs, et ainsi s'engageait parfois ce qu'Alcindor appelait une « guerre de tarifs » préjudiciable tout à la fois à l'intérêt des pupilles et aux finances départementales. L'article 25 de la loi de 1943 a été interprété de telle sorte que le tarif fixé par le préfet régional — et aujourd'hui par le Conseil général — s'applique à tous les enfants assistés placés sur le territoire d'un département quel que soit le service dont ils dépendent. En application de ce texte, le préfet de la Seine, en particulier, a pris le 5 octobre 1943 un arrêté décidant que la

---

(1) Voir *supra* (p. 11).

rétribution versée par le Service de l'assistance à Paris serait conforme au tarif fixé par le préfet du lieu de placement.

En règle générale, les pensions sont payées aux gardiens et aux nourrices par le percepteur de leur résidence tous les trois mois et à terme échu [1]. Les états de paiement sont établis par les soins de l'inspection des services d'assistance du département. Ils étaient presque toujours autrefois visés par le maire de la commune de placement de l'enfant, qui certifiait l'existence de celui-ci ; cette formalité est de moins en moins usitée aujourd'hui, en raison de la surveillance plus efficace des pupilles par les fonctionnaires de l'inspection.

Il convient d'observer, pour terminer, qu'aux termes de l'article 48 de la loi, les pensions servies aux nourrices et gardiens sont incessibles et insaisissables, et que l'article 49 dispense les décomptes qui en sont dressés, du timbre et de l'enregistrement.

2° Outre la somme forfaitaire qui est versée à titre de pension aux gardiens des pupilles de l'Etat, l'article 25 prévoit que « lorsque le pupille a quatorze ans, *une prime de bons soins* « peut être accordée à la gardienne si elle l'a élevé avec soin « pendant cinq ans au moins et l'a envoyé régulièrement à « l'école ». Cette prime a, comme la pension, le caractère de dépense obligatoire.

Son versement est subordonné, on le voit, à l'appréciation du tuteur qui peut la refuser s'il estime que la fréquentation scolaire du pupille n'a pas été satisfaisante, ou qu'il n'a pas été l'objet de soins suffisamment attentifs. Cependant elle ne saurait avoir aucune efficacité si elle est exagérément faible, et il faut reconnaître qu'il en est généralement ainsi aujourd'hui, par suite de la dévalorisation monétaire constante [2].

La loi de 1943 a abaissé à cinq ans (au lieu de dix ans dans le texte de 1904) la durée du séjour que l'enfant a dû faire chez les mêmes nourriciers pour que ceux-ci aient droit à la prime.

---

(1) Une circulaire du 25 octobre 1941 avait cependant préconisé le paiement mensuel, en raison des difficultés actuelles d'existence. D'autre part, une circulaire du 30 novembre 1944 permet le paiement des pensions par mandat-carte, lorsqu'il est difficile à la gardienne de se rendre à la perception.

(2) La circulaire du 7 juillet 1936 constatait déjà l'inefficacité des primes allouées, due à leur modicité excessive.

Celle-ci, bien que la loi ne le spécifie pas, est comme la prime de survie, proportionnelle au temps passé par le pupille dans la famille.

D'autres primes et indemnités peuvent d'ailleurs à titre facultatif être instituées par les règlements départementaux en dehors de celles prévues par la loi, ce qui n'empêche pas qu'elles soient réparties entre l'Etat, le département et les communes comme toutes les dépenses du service. Aujourd'hui, elles ont d'ailleurs le caractère obligatoire aux termes de l'article 50, dès lors qu'elles ont été prévues par le règlement.

Citons : les « pensions supplémentaires » qui peuvent être accordées aux gardiens lorsque les enfants qui leur sont confiés réclament des soins particuliers ou une surveillance exceptionnelle ;

Une récompense versée lorsque l'enfant obtient son certificat d'études primaires (une prime est donnée en même temps à l'instituteur et une autre au pupille).

III. — *La surveillance administrative et médicale des pupilles et des placements*

1° *Surveillance administrative :*

Art. 29. — Les pupilles font l'objet d'une surveillance qu'exercent les inspecteurs et les inspecteurs adjoints des services d'assistance, les assistantes sociales, ainsi que les agents du cadre actif mis à la disposition de l'inspection, conformément à l'article 36. Les visites ont lieu à domicile.

Cette surveillance est l'une des missions essentielles de l'inspection, celle-là même d'où elle tire son origine et sa dénomination.

Les parents nourriciers, doivent, à toute demande, présenter aux inspecteurs des services d'assistance, aux agents de l'inspection, l'enfant qui leur a été confié, ainsi que ses effets et son livret matricule ; ils s'engagent à laisser ces fonctionnaires visiter la pièce où couche le pupille.

Au cours de ces visites à domicile, l'inspecteur s'assure de la bonne tenue du placement, de la propreté des enfants, de la façon dont ils sont nourris, et présente aux nourriciers ses observations, ses directives, ses conseils ou des instructions pré-

cises (1). En interrogeant paternellement ses pupilles, il tente de faire naître chez eux un sentiment de confiance, en même temps qu'il essaye de comprendre leur caractère, leurs goûts, leurs aptitudes : connaissance indispensable pour pouvoir par la suite les diriger vers les activités qui leur conviendront le mieux. Il surveille leur travail scolaire et stimule leur courage. Il leur fait toutes observations utiles sur leur conduite, leur caractère ; bref, il joue le plus possible le rôle de direction d'un père de famille. Il consigne ses remarques et ses observations sur une fiche, qui constitue la pièce essentielle du dossier du pupille.

Pour être efficace, aussi bien à l'égard des enfants qu'en ce qui concerne le contrôle des gardiens, la surveillance administrative doit être organisée de telle sorte que l'inspecteur ou les agents de l'inspection soient en contact fréquent avec les uns comme avec les autres. C'est à coup sûr vers une surveillance plus effective que s'est orienté en grande partie l'effort de l'Administration durant ces dernières années, et il semble qu'un grand progrès ait pu être réalisé en général. Les pupilles sont en effet tous visités, en moyenne, deux à trois fois par an dans leur placement (les pupilles du département de la Seine doivent être vus six fois), bien que les difficultés des communications pendant la guerre aient sans doute apporté quelques entraves à cette surveillance. Or, si nous nous reportons à un passé récent, nous trouvons dans le rapport de 1925 de l'inspection générale des services administratifs par M. Sarraz-Bournet, les phrases suivantes : « Rares sont les départements où tous les enfants, « ou à peu près, sont vus sur place une fois par an. La visite « annuelle des placements n'est en pratique réalisée que dans « les départements à effectif restreint, dans lesquels même les « enfants sont vus souvent deux fois dans l'année, une fois par « l'inspecteur et une fois par le sous-inspecteur. »

Les progrès réalisés sont certes dus en grande partie au développement des automobiles : on n'en est plus au temps ou

(1) Il faut cependant remarquer que l'instruction religieuse est laissée à la discrétion des nourriciers. L'Etat, organisme laïque, ne s'occupe plus de cette question, à moins toutefois que la personne qui a abandonné l'enfant n'ait exprimé une volonté formelle à cet égard, volonté que le service fait respecter (à noter qu'il n'en a pas toujours été ainsi : sous la Restauration, une éducation religieuse était imposée aux pupilles : la religion catholique étant religion d'Etat).

l'inspecteur partait (le moins souvent possible !) à cheval ou en cabriolet, parfois pour plusieurs jours... — encore faut-il ajouter que bien souvent il prévenait à l'avance les gardiens de son passage, leur enjoignant d'amener les enfants sur le bord de la route ou dans les mairies, pour n'avoir pas à se détourner vers des hameaux perdus.

Mais on doit voir aussi les raisons de ces progrès dans une meilleure organisation du service. Plus fréquemment qu'auparavant, l'inspecteur est aujourd'hui secondé par plusieurs sous-inspecteurs ou sous-inspectrices. De plus, des assistantes sociales sont aujourd'hui affectées au Service de l'assistance à l'enfance dans tous les départements.

La loi du 27 juin 1904 (art. 30 *in fine*) avait pressenti l'utilité que pourrait présenter la création d'emploi de « visiteuses d'enfants ». Mais elle avait laissé aux Conseils généraux le soin d'apprécier si cette création était utile. Durant de longues années, cette disposition de la loi de 1904 ne reçut aucune application.

Cependant les inspecteurs départementaux (aujourd'hui directeurs de la Population), se sont vu, avec le développement des lois d'assistance et d'aide sociale, charger d'attributions multiples dont nous donnerons une idée dans un chapitre ultérieur. Et ils sont aujourd'hui pratiquement incapables d'assurer eux-mêmes d'une manière suffisamment efficace la surveillance des placements.

C'est pourquoi des départements de plus en plus nombreux ont dû adjoindre à l'inspecteur, dans les années qui ont précédé la refonte de la législation d'assistance à l'enfance, une ou plusieurs assistantes dont la mission essentielle est de rendre plus fréquentes les visites aux pupilles; elles s'occupent plus particulièrement des jeunes enfants, des grandes filles et de détails matériels plus intuitivement féminins.

La loi de 1943 (art. 29 et 36) a rendu obligatoire la création d'un ou plusieurs emplois d'assistantes spécialisées attachées au service dans chaque département. En outre, assez fréquemment, les assistantes sociales de secteur du service de santé participent à la surveillance administrative des placements, alors même que les enfants sont âgés de plus de six ans.

Enfin il semble que la pratique se répande de grouper les pupilles dans quelques secteurs d'étendue limitée choisis en raison du nombre des demandes, de la qualité qu'y présentent

les placements, bref, de ce qu'on appelle leurs « ressources nourricières » particulières.

Il faut, en effet, remarquer que ces ressources varient considérablement, dans certains départements, avec les différences géographiques qui existent entre des régions même très voisines. La mentalité des parents nourriciers est susceptible, parfois, d'importantes variations à quelques kilomètres d'intervalle; il en est de même de la propreté, de la salubrité des placements.

Le système des « régions de placement » permet en particulier d'assurer une surveillance plus facile et plus fréquente des enfants. Au besoin, une assistante sociale ou un agent (qualifié de « directeur d'agence », par exemple) réside au centre du secteur et est chargé de sa surveillance (1). C'est, en somme, appliquer à tous les pupilles — et sur un territoire plus vaste — le système adopté pour les nourrissons dans les centres d'élevage.

Il est d'ailleurs à remarquer que d'intéressants essais sont faits depuis quelques années, qui consistent à réunir dans un rayon très limité des pupilles nécessitant une surveillance, des soins ou une éducation spéciaux. C'est ainsi que l'on groupe parfois, autour d'une classe spéciale, les pupilles présentant un retard scolaire sensible. Les enfants retirent de ce procédé, lorsqu'il est possible de l'appliquer, les profits éducatifs qu'ils auraient obtenus d'un internat dans un établissement pédagogique, en même temps qu'ils bénéficient toujours des avantages du placement familial, au point de vue moral et affectif.

Il y a là une synthèse des types d'entretien par placement et par internat, une forme d'éducation mixte dont il convient de souligner le développement.

Notons cependant qu'il faut ici, agir parfois avec prudence. Car si, par exemple, des enfants hérédo-syphilitiques — ou prétuberculeux — peuvent retirer de grands avantages des « placements groupés », le danger est qu'ils risquent de se fixer ensuite dans la région, d'y faire souche et de donner naissance à une population peu brillante au point de vue sanitaire. Et nous savons telles autorités locales qui se sont émues d'expériences de ce genre et ont obtenu que les enfants

(1) La circulaire du 4 juin 1943 incite vivement les services départementaux à instaurer ce nouveau système de placement.

déficients soient à nouveau disséminés sur toute l'étendue d'une large zone de placement.

Outre les visites à domicile, les inspecteurs des services d'assistance peuvent visiter les pupilles dans les écoles primaires où ils ont droit d'entrée, se rendant ainsi un compte exact de la fréquentation scolaire des enfants et de leurs aptitudes. « Il y aura intérêt, indique la circulaire du 4 juin 1943, à ce que « l'inspecteur d'académie (qui, rappelons-le, est membre depuis « 1943 du Conseil de famille) effectue au moins une tournée « annuelle avec l'inspecteur départemental d'assistance ».

Aussi bien l'Assistance publique trouve-t-elle dans le corps enseignant un auxiliaire de valeur pour compléter la surveillance de ses pupilles et connaître d'une façon plus complète les placements. Nombre de départements utilisent depuis de longues années la collaboration des instituteurs publics. La loi du 15 avril 1943 a consacré et rendu obligatoire cette pratique par ce membre d'alinéa de l'article 29 : « ... une liaison est établie entre le service, les directeurs d'école et les instituteurs ».

Lorsque la surveillance exercée sur les placements révèle l'inexécution par les gardiens des obligations auxquelles ils se sont engagés, ou lorsque ces nourriciers ne se conforment pas aux observations ou aux instructions de l'inspecteur, celui-ci peut appliquer des sanctions qui sont d'ailleurs les mêmes que dans les centres d'élevage. Il peut donc à tout moment « déplacer » l'enfant, sans préavis ni indemnité. Il ne doit, du reste, se résoudre à cette mesure que dans les cas graves, en raison du choc affectif qui peut résulter pour l'enfant d'un brusque déracinement (alors même que le placement où il serait ensuite confié serait intrinsèquement meilleur que le premier) et qui peut entraîner chez certains sujets les conséquences les plus pénibles au point de vue moral et caractériel (1).

Sanction moins radicale que le déplacement, certains règlements départementaux prévoient la possibilité de réprimer par une amende, des fautes des gardiens, particulièrement l'inexécution de l'obligation de fréquentation scolaire de l'enfant.

---

(1) Voir à ce sujet l'article du Docteur Rouart dans *Sauvegarde* (numéro de juin-juillet 1947) qui explique par le « complexe de frustration » la raison de vols, troubles moraux, etc.

Inversement, des primes, nous l'avons vu, peuvent récompenser les bons soins de parents nourriciers et même, dans certains cas, où la nourrice a fait preuve d'une longue patience et d'un dévouement notable, des récompenses honorifiques : diplômes, médailles sont attribués par le Conseil général.

Cas où les pupilles sont placés hors du territoire du département. — En règle générale, les services d'assistance à l'enfance placent leurs pupilles sur le territoire même du département où ils ont leur domicile de secours. Pourtant, il arrive que des enfants doivent être placés dans d'autres départements, soit isolément et en raison de circonstances n'intéressant qu'un pupille déterminé, soit en groupes d'effectifs très variables.

Ce dernier cas est, en particulier, celui de départements urbains à forte densité démographique, dont l'effectif d'enfants assistés est très élevé, tandis que les ressources en placements familiaux — et surtout en placements ruraux — sont limitées ou nulles. Sont ainsi contraints de placer leurs enfants dans d'autres départements, les services du Rhône, des Bouches-du-Rhône, de la Seine-et-Marne, de la Seine-et-Oise et surtout de la Seine. Pour Paris, la tradition du placement des enfants trouvés en province remonte, on l'a vu, au XVII[e] siècle.

La surveillance des pupilles placés dans de telles conditions est réglée avec précision par la loi dans les troisième et quatrième alinéas de l'article 29 : « Le pupille isolé placé dans « un département autre que celui auquel il appartient est sur- « veillé par les fonctionnaires de l'inspection des services d'as- « sistance du département où il est placé » (ce système, remarquons-le, s'accorde avec le principe de la compétence territoriale du préfet et de ses agents).

« Les pupilles placés par groupe dans un département autre « que celui auquel ils appartiennent peuvent être surveillés « dans les mêmes conditions, à moins qu'en raison de l'impor- « tance de leur effectif le département d'origine ne désigne « un agent spécial de surveillance ; la décision est concertée « entre les deux préfets ; en cas de désaccord, elle est prise « par le secrétaire d'Etat à la Santé et à la Famille. »

En ce qui concerne la deuxième solution ainsi prévue par la loi (celle qui consiste à créer des « agences de placement » sur le territoire du département étranger) il convient de noter que le texte de 1943 présente quelque différence avec celui de

l'article 28 de la loi de 1904. Celle-ci, en effet, ne prévoyait la création de telles agences que si l'accord ne pouvait s'établir entre les deux préfets pour que la surveillance des pupilles soit assurée par les services du département de placement, ou si le ministre n'approuvait pas ce mode de surveillance. Aujourd'hui, au contraire, il semble que, dès lors que le groupe des pupilles placés hors du département d'origine est assez important, il y ait lieu de créer une agence, sans que cette création implique un désaccord entre les préfets : c'est au contraire de l'accord des préfets que ce système est instauré ; et le ministre n'intervient pour décider par qui sera effectuée la surveillance que si l'avis des deux tuteurs est opposé.

Le système des « agences » est appliqué obligatoirement au département de la Seine (comme la loi de 1904 le mentionnait déjà) à titre d'exception :

Art. 38. — Pour l'exécution des attributions qui lui sont conférées par la présente loi, le Directeur général de l'Assistance publique à Paris est assisté d'agents d'exécution mis à sa disposition par le préfet de la Seine.

Il faut d'ailleurs reconnaître que cette disposition de la loi de 1943 est assez énigmatique. L'article 35 de la loi de 1904 était plus explicite en ajoutant : « ... Chaque agent réside dans « la circonscription où sont placés les pupilles dont la surveil- « lance lui est confiée. »

Il est à noter que l'organisation des agences du département de la Seine permet d'assurer une surveillance beaucoup plus effective des pupilles que celle généralement exercée par les autres services : les enfants doivent en effet être visités sur place six fois par an (trois fois par le directeur d'agence et trois fois par l'assistante sociale placée sous ses ordres).

2° *Surveillance sanitaire des pupilles (art. 30).*

La surveillance sanitaire des pupilles de l'Etat est, on peut l'affirmer, meilleure que celle de la très grande majorité des enfants élevés dans leur famille.

Lors de leur admission, les pupilles sont soumis à un examen médical approfondi pour lequel, aux termes de la circulaire très importante du 15 septembre 1937 (dite sur « l'humanisation du service »), appel doit être obligatoirement fait à des médecins spécialistes (en phtisiologie, syphiligraphie, pé-

diatrie, psychiatrie...). L'examen général est fait par le médecin responsable du « foyer », médecin unique selon la volonté de la circulaire du 10 mars 1945 relative à la mortalité des enfants assistés, qui bannit le système du roulement et rappelle les directives de la circulaire de 1937. Les observations recueillies lors de cet examen d'entrée forment la base du dossier médical constitué pour chaque pupille.

Jusqu'à six ans, les enfants assistés sont formellement soumis par la loi à la surveillance organisée par l'ordonnance du 2 novembre 1945 (qui a remplacé le texte dit loi du 16 décembre 1942) sur la protection maternelle et infantile. Les comptes rendus de visites des assistantes sociales du service de santé sont d'ailleurs adressés chaque mois à l'inspecteur des services d'assistance. Le carnet de santé, qui est institué par cette loi pour tous les enfents, existait d'ailleurs déjà depuis longtemps pour les pupilles de l'Assistance publique, puisqu'il avait été rendu obligatoire dans tous les services par la circulaire du 15 septembre 1937.

Après six ans, les pupilles entrent à l'école et sont soumis aux visites de l'inspection médicale scolaire.

En outre, les enfants assistés bénéficient d'une surveillance spéciale, organisée par chaque service départemental et comprenant un dépistage systématique de la tuberculose, des maladies héréditaires et parfois des anomalies psychiques et caractérielles par des médecins spécialistes. Un arrêté du 19 juillet 1946 ordonne d'une façon générale qu'un examen médical complet doit être obligatoirement subi par les pupilles entre trois et quatre ans, puis six et dix ans, douze et quatorze ans et enfin dix-neuf à vingt et un ans. Le territoire de chaque département, ou de chaque agence de placement est, par ailleurs, divisé en circonscriptions médicales, dans lesquelles un praticien local est chargé de donner les soins nécessaires aux pupilles.

Toutes les fois que leur état de santé nécessite un traitement qu'ils ne pourraient recevoir chez leur nourrice, les pupilles sont hospitalisés sur avis du médecin du service, ou envoyés dans les établissements de cure appropriés.

Les frais médicaux (hospitalisation, visites médicales, frais pharmaceutiques, etc.) des enfants assistés sont imputés sur le budget du Service de l'assistance à l'enfance et non pas sur celui de l'assistance médicale gratuite. Un arrêt du Conseil d'Etat du

30 octobre 1925 a décidé qu'il n'y a pas lieu d'appliquer à ces enfants les règles fixant le domicile de secours de la loi du 15 juillet 1893 (1).

IV. — *L'habillement des pupilles à la pension*

C'est au service qu'incombe l'obligation d'habiller ses pupilles ou, selon le terme traditionnel, de leur fournir leurs « vêtures ». Lorsque ces vêtures ne comportent pas de chaussures, une indemnité spéciale est allouée aux gardiens pour qu'ils en achètent aux enfants.

Normalement (car les circonstances de guerre ont apporté de nombreuses dérogations aux règles traditionnelles) chaque département achète les articles dont il a besoin pour habiller ses pupilles (2). Ces achats, conformément au droit commun en matière de marchés de fournitures, se font en principe par le système de l'adjudication (3). Il semble néanmoins que l'on observe en l'espèce la tendance qui se manifeste aujourd'hui de façon très générale (4), vers une régression du système de l'adjudication publique ouverte, tant par un emploi plus fréquent du marché de gré à gré, que par l'assouplissement

---

(1) D. H. 1925-693.

(2) Cependant, et bien que l'organisation régionale de la loi soit devenue caduque, la circulaire du 21 mai 1946 précise qu'afin d'obtenir des marchés plus avantageux « le service des vêtures conservera vraisemblablement un caractère interdépartemental ».

(3) La circulaire du 15 septembre 1937 incitait les services à ne pas mettre en adjudication toute la fourniture des vêtures à la fois, mais de procéder par articles distincts : sinon l'adjudicataire ne peut être qu'un intermédiaire, ou bien quelques entreprises spécialement outillées ont un monopole de fait et de toute façon le marché est moins avantageux. Le même document déclarait indispensable, pour éviter toute compromission et obtenir des marchandises de bonne qualité :

1° De ne pas charger un seul fonctionnaire de toutes les questions de vêtures ;

2° De constituer une « commission de réception des marchandises » comprenant en particulier des commerçants indépendants et désintéressés aptes à juger de la valeur de celles-ci.

(4) Voir sur ce point R. Bonnard : « La passation des marchés publics », *in Revue du Droit public*, 1943 (p. 151); et Quancard : *L'adjudication des marchés publics de travaux et de fournitures* (Sirey, 1945).

apporté aux règles mêmes de l'adjudication par des amodiations variées.

Du point de vue social, l'écueil à éviter est de vêtir les pupilles d'une manière qui puisse les distinguer des autres enfants : ce serait rappeler leur situation et leur origine, d'où une source d'humiliation qu'il importe de leur épargner. De gros progrès ont été accomplis en ce sens au cours des dernières décades.

CHAPITRE IV

L'ENTRETIEN ET L'EDUCATION DES PUPILLES « A LA PENSION » ESSAI SUR LA NATURE JURIDIQUE DU CONTRAT DE PLACEMENT

Le placement des enfants assistés à la pension s'effectue en vertu d'un contrat conclu entre la nourrice ou la gardienne d'une part et le Service de l'assistance à l'enfance d'autre part, celui-ci empruntant au département sa personnalité morale, sauf dans la Seine où l'Administration de l'Assistance publique est dotée de cette personnalité. Nous venons d'étudier les obligations qui découlent de ce contrat à la charge de l'une et l'autre des parties. On peut caractériser le contrat de placement comme étant un contrat synallagmatique innommé, conclu par l'Administration dans le but d'assurer, en échange d'une rémunération en argent, l'entretien et l'éducation des pupilles de l'Etat, et aussi de leur procurer un milieu familial où ils trouvent une affection en même temps que le bien-être matériel.

Telle est à peu près la définition que donne Alcindor du contrat de placement [1], sans rechercher plus avant quels sont les caractères juridiques de cet acte. Une telle étude mérite cependant, croyons-nous, d'être entreprise :

D'une part, parce que ce contrat est conclu par l'Adminis-

(1) Les autres auteurs, en particulier Samaran, se bornent aussi à énumérer, comme nous l'avons fait dans le chapitre précédent, les obligations réciproques que comporte le contrat de placement, sans en rechercher la qualification juridique.

tration en vue du fonctionnement d'un service public ; or, il est toujours utile de rechercher si un acte de cette nature ne présente pas des particularités dérogeant au droit commun ;

D'autre part, parce que des difficultés récentes ont amené l'Administration et les juges à se demander si on doit considérer la nourrice et la gardienne comme des salariées et des préposées, ou au contraire comme des entrepreneurs.

SECTION I

Caractère de droit privé du contrat de placement

Le contrat de placement est conclu par l'Administration en vue de s'attacher la collaboration des nourrices et gardiennes pour l'accomplissement de la mission essentielle dont est chargé le Service de l'assistance à l'enfance, c'est-à-dire l'entretien et l'éducation des pupilles de l'Etat. C'est ce qu'a reconnu un arrêt récent sur lequel nous aurons l'occasion de revenir : l'arrêt du tribunal des conflits du 20 janvier 1945 (1).

Or le Service de l'assistance à l'enfance est incontestablement un service à « régime juridique spécial » ; et les contrats passés par les services publics de cette nature en vue de leur fonctionnement sont présumés être des contrats administratifs (2). Autrement dit, on y trouve normalement des clauses exorbitantes du droit commun.

Précisément, le Conseil d'Etat a jugé, dans un arrêt du 3 juillet 1925 (3), que la convention par laquelle le département de la Seine avait donné à bail au sieur de Mestral la ferme de

---

(1) Sirey 1945-3-42 : « ... Considérant que les soins donnés par la « gardienne à un pupille de l'Assistance pour l'élever constituent l'exécu- « tion même du service public dont l'Administration départementale « de l'assistance à la charge... » En termes identiques, arrêts du tribunal des conflits des 6 juillet 1947, consorts Nicolas contre Administration de l'assistance à l'enfance des Alpes-Maritimes (Rec. p. 331) et 10 février 1949, Chabalier contre Chamblas et Administration de l'assistance publique des Bouches-du-Rhône.

(2) Cf. Waline : *Manuel du Droit administratif* (p. 464).

(3) D. P. 1926-3-17 : conclusions de M. Cahen-Salvador et note de M. Trotabas.

Ben-Chicao, et l'avait d'autre part chargé de la direction de l'école d'agriculture établie dans cette ferme, pour ses pupilles, par le Service public des enfants assistés, était un contrat administratif.

Or il apparaît qu'il existe, entre la situation visée par cet arrêt et celle résultant, pour les gardiennes et nourrices du Service de l'assistance à l'enfance, du contrat de placement qu'elles passent avec l'Administration, des analogies certaines — analogies que ne manquait pas, d'ailleurs, de noter, dans ses conclusions, M. le commissaire du gouvernement Cahen-Salvador En particulier, certaines des clauses que le Conseil d'Etat a estimé, dans l'affaire de Mestral, dérogatoires au droit commun, semblent, à première vue, se retrouver dans le contrat de placement.

Et pourtant, il n'a jamais été mis en doute que le contrat de placement fût un contrat de pur droit privé. Lorsque des contestations sont nées entre l'Assistance publique et ses nourrices (responsabilité pour contamination), elles ont été portées devant les tribunaux judiciaires ; et le caractère privé du contrat de placement fait l'objet d'une affirmation très nette de la part de la Chambre des requêtes de la Cour de cassation dans son arrêt du 4 juin 1929 : « Attendu, dit la Cour, que P... n'était « point un agent de l'Administration, qu'il n'était qu'un « simple particulier avec qui l'Assistance publique avait traité « librement dans les conditions et les formes du droit civil, en « lui confiant, en échange du versement d'une pension, le soin « de nourrir l'enfant et de veiller sur lui... » (1). M. Waline, dans une note sous cet arrêt, souscrit entièrement à cette affirmation.

Examinons donc si, effectivement, aucune des clauses du contrat de placement que nous avons décrites dans le chapitre précédent, ne peut être considérée comme impliquant une dérogation au droit commun, dérogation qui ferait de ce contrat un contrat administratif.

a) La surveillance que le Service de l'assistance à l'enfance exerce sur les placements est identique à celle que peut effectuer tout particulier qui, ayant confié l'enfant dont il a la garde à une nourrice ou gardienne, veille à ce que cette dernière rem-

(1) D. P. 1929-1-153.

plisse exactement les obligations auxquelles elle s'est engagée. Le fait que cette surveillance soit exercée par des fonctionnaires ne change rien à la chose.

b) Déplacement des pupilles : Certes, l'une des caractéristiques des contrats administratifs est que l'Administration s'y réserve toujours le droit de les rompre unilatéralement (et sauf indemnisation éventuelle du cocontractant) (1). Dans l'arrêt de

---

(1) Le déplacement des pupilles, c'est-à-dire la résiliation du contrat de placement par décision unilatérale de l'Administration, à titre de sanction, fait évidemment grief aux gardiens, notamment en ce qu'elle peut porter atteinte à leur réputation. Dès lors, cette décision ne peut-elle faire l'objet, de leur part, d'un *recours pour excès de pouvoir ?* (En particulier, il n'est pas impossible d'imaginer que la décision de l'inspecteur puisse être considérée comme entachée de détournement de pouvoir, si elle était prise pour un motif étranger à l'intérêt des pupilles).

Dans l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'Etat (jurisprudence qui ne paraît pas devoir être abandonnée), la réponse à cette question est négative, et cela aussi bien si l'on considère le contrat de placement comme étant de pur droit privé ou comme étant de droit public.

En effet, la « loi » violée serait, en l'occurrence, la clause du contrat de placement prévoyant la possibilité du retrait des pupilles par l'Administration.

Or : Première hypothèse : le contrat de placement est-il un contrat de droit privé ? Le Conseil d'Etat n'admet jamais le recours en excès de pouvoir contre les actes de l'Administration violant les clauses mêmes des contrats de droit privé qu'elle a pu conclure. (Il admet seulement ce recours contre les « actes détachables » des autorités administratives qui servent de « soutien » aux contrats.)

Seconde hypothèse : le contrat de placement est-il un contrat administratif ? Est recevable le recours en excès de pouvoir formé contre les actes qui violent les clauses des contrats administratifs ayant un caractère réglementaire (arrêt du 11 mars 1910, Compagnie générale des tramways, conclusions Léon Blum, R. D. P. 1910, p. 274), comme ce serait le cas ici. Seulement, un tel recours ne peut être présenté que par les tiers au contrat, à l'exclusion du particulier cocontractant de l'Administration : en raison de la règle du recours parallèle, celui-ci doit s'adresser au juge du contrat. (A vrai dire, l'arrêt de Mestral, cité au texte, paraît admettre la recevabilité du recours en excès de pouvoir, formé par le cocontractant. Il est cependant permis de se demander si c'est bien en tant que juge de l'excès de pouvoir que le Conseil d'Etat a, dans cette espèce, annulé l'arrêté préfectoral résiliant le contrat. Et, en tout cas, cet arrêt est demeuré, semble-t-il, isolé, l'ensemble de la jurisprudence étant en sens contraire.)

En conclusion, quelle que soit la nature du contrat de placement, il apparaît que les nourriciers ne sauraient être recevables à attaquer, par la

Mestral, l'une des clauses que le Conseil d'Etat relevait, dans le contrat passé pour assurer la direction de la ferme-école de Ben-Chicao, comme étant exorbitante du droit commun, était celle qui reconnaissait au préfet de la Seine un « droit de résiliation exceptionnel, en cas de manquement grave du directeur à ses obligations envers les élèves de l'établissement ».

Cependant, on doit penser qu'il n'y a, dans le cas de déplacement d'un enfant par le service, que la pure application du droit commun : les conventions par lesquelles tout père de famille confie son enfant à un éducateur sont en effet, en raison de l'indisponibilité du droit de garde, révocables *ad nutum* (1).

c) Les autres sanctions que le service applique parfois aux gardiens ne sont également que des applications du droit commun. Il en est ainsi des amendes que, selon quelques règlements départementaux, le tuteur peut infliger aux nourriciers (par exemple pour inexécution de l'obligation de fréquentation scolaire régulière du pupille) : tout contrat de droit privé peut en effet sanctionner de clauses pénales l'inexécution des obligations d'un cocontractant.

d) Enfin nous constatons que les clauses auxquelles souscrivent les nourriciers semblent à tout moment susceptibles d'être modifiées unilatéralement par l'Administration, par simple révision du règlement départemental du Service de l'assistance à l'enfance. N'y a-t-il pas là une dérogation aux règles du droit commun, qui ferait du contrat de placement un contrat administratif ?

A vrai dire, le pouvoir de modifier unilatéralement les clauses de la convention semble même ici plus étendu que celui ordinairement reconnu à l'Administration dans les contrats administratifs, puisque l' « équation financière » du contrat, pour employer l'expression de M. Péquignot (2), pourrait elle-même s'en trouver altérée soit que les nourriciers se voient imposer, sans ajustement correspondant de leur rétribution, des obligations nouvelles dans l'entretien des enfants qui leur sont confiés ; soit que la loi ou les règlements apportent un

---

voie du recours en excès de pouvoir, la décision retirant les pupilles qui leur avaient été confiés.

(1) Planiol et Ripert : *Traité pratique*, t. I, avec la collaboration de M. Savatier, n° 340.

(2) *Théorie générale du contrat administratif*, thèse (1942).

changement aux conditions antérieurement prévues pour leur rémunération (exemples : modification dans le taux et l'échelle des pensions — prime de survie reportée de quinze à dix-huit mois — prime de bons soins passée, avec la prolongation de la scolarité, de treize à quatorze ans, mais attribuable aujourd'hui pour un séjour minimum de cinq ans au lieu de dix dans le même placement — possibilité pour le législateur ou le Conseil général de supprimer des primes établies, etc.)

En réalité, une analyse plus exacte de la situation montre que les modifications apportées par l'Administration aux clauses du contrat ne sont valables, en définitive, que par l'acceptation du nourricier. Cette acceptation, il l'exprime d'une manière tacite en continuant d'entretenir et d'éduquer le pupille qui lui avait été confié (1) puisqu'il est en effet entièrement libre de résilier à tout moment le contrat en rendant l'enfant au service sans que ce dernier puisse s'y opposer par une sanction quelconque.

Or il n'existe rien de tel dans les contrats administratifs. Lorsqu'un particulier a été chargé par un tel contrat de coopérer au fonctionnement d'un service public, il ne saurait en aucun cas cesser l'exécution de la tâche qu'il a eu (suivant l'expression de M. Mestre) « l'honneur de se voir confier », sans commettre la plus lourde faute. Le grand principe de la continuité du service public s'y oppose. La seule faculté qu'ait alors le particulier, c'est de s'adresser au juge du contrat pour lui demander de faire rétablir l'harmonie financière du contrat qui s'est trouvée rompue.

La faculté qu'a le nourricier de résilier le contrat de placement nous semble donc prouver que ce contrat est bien *de droit privé*.

Notons en passant que la possibilité qui est ainsi donnée à la nourrice et à la gardienne s'impose au service dans l'intérêt même des enfants qu'il confie. Etant donné le genre de soins, l'affection que l'on cherche à obtenir pour les enfants abandonnés, il est absolument nécessaire de ne jamais contraindre

---

(1) Certes, dans les derniers temps, on a vu des mesures ayant des effets rétroactifs et qui, par conséquent, n'ont pu donner lieu à l'acceptation tacite des nourriciers. Mais toutes ont constitué des améliorations de leur situation : augmentation des tarifs de pension, affiliation à la Sécurité sociale (cette dernière mesure étant d'ailleurs légale et de droit commun).

le nourricier à les garder chez lui à contrecœur, ce qui ne pourrait leur être qu'extrêmement préjudiciable.

Mais, pour en revenir à la nature juridique du contrat de placement, s'il est certain que les nourriciers donnent leur approbation à ses clauses en prenant un enfant assisté chez eux, et qu'ils peuvent tacitement les désapprouver en le rendant, il convient néanmoins de souligner qu'en aucun cas ils ne sont admis à participer à leur élaboration ou à leur révision, en en discutant librement avec les représentants de l'Administration. Les obligations des nourriciers, comme les obligations réciproques de l'Administration, sont établies par le règlement départemental du Service de l'assistance à l'enfance. Ce sont ces dispositions réglementaires qui sont reproduites par les documents constatant la passation du contrat de placement (lorsque, toutefois, il en est dressé un), ainsi que par le livret matricule de l'enfant qui est remis à la nourrice ou à la gardienne.

Ainsi le contrat de placement est, pour les particuliers, un contrat d'adhésion — sauf en ce qui concerne l'individualité du pupille qu'ils reçoivent chez eux, point sur lequel joue *l'intuitus personæ*.

Peut-être pourrait-on dire, d'ailleurs, que les nourrices et gardiennes de l'Assistance publique se trouvent dans une situation partiellement statutaire. Le détail des conditions générales de placement des enfants assistés devrait alors être considéré comme n'étant pas déterminé dans le contrat lui-même auquel ces personnes souscrivent. Il constituerait un statut, auquel le contrat aurait pour effet de les soumettre *in globo*.

Dans ce statut, nous ne saurions alors nous étonner de trouver certaines dispositions marquant jusqu'à un certain point l'inégalité des contractants : d'un côté, de simples particuliers, de l'autre un service public qui, bien que par des procédés de land [1] observait que la situation des particuliers simples collaborateurs liés à une personne morale de droit public n'est pas droit privé, contracte dans un but d'intérêt public et ne dépouille pas entièrement ses prérogatives. D'une façon générale, M. Rol pleinement contractuelle : car il ne faut pas oublier que cette collaboration a pour objet un service public et que rien ne doit pouvoir empêcher les autorités compétentes de prendre les

(1) Cours de droit administratif approfondi (1945-1946).

mesures nécessaires pour la marche du service. En particulier, le service ne saurait, en contractant, se soustraire à la « loi de changement » qui constitue, avec celles de continuité et d'égalité, le « minimum de régime juridique spécial » auquel tout service public est assujetti. Ainsi serait-il possible d'expliquer que le service modifie unilatéralement toutes les dispositions concernant la situation et la rémunération des nourrices et gardiennes des pupilles de l'Etat.

SECTION II

Le contrat de placement est-il un contrat « de travail » ?

La deuxième question qui se pose, en ce qui concerne la qualification juridique du contrat de placement, est celle de savoir si ce contrat est ou non un contrat de louage de travail, c'est-à-dire si les particuliers qui reçoivent la charge de pupilles de l'Etat doivent ou non être considérés comme salariés.

Cette question s'est trouvée posée dans les dernières années, en raison des multiples intérêts pratiques qu'elle présente.

Jusqu'à présent, aucun des auteurs qui ont traité de l'assistance publique à l'enfance ne s'est arrêté sur le problème que nous nous posons. A notre connaissance, on ne peut citer qu'une note publiée par M. Waline sous un arrêt de la Chambre des requêtes du 4 juin 1929 (1) pris en matière de responsabilité.

Mais des solutions pratiques ont été données par la jurisprudence et surtout par l'Administration, où se discerne une prise de position assez nette sur ce problème,

Après avoir défini les caractères distinctifs de la qualité de salarié, nous exposerons donc quelle est la solution actuellement donnée à ce problème et nous rechercherons quelles en sont les bases et la valeur juridiques.

I. — *Définition de la qualité de salarié*

Selon MM. Planiol et Ripert (2) « le louage de travail est « le contrat par lequel une personne s'engage à travailler pen-

(1) D. P. 1929-1-153.

(2) *Traité élémentaire de Droit civil*, t. II, n° 1824.

« dant un temps pour une autre, moyennant un prix proportionné au temps appelé salaire ». Cependant, comme certains auteurs l'ont fait remarquer, il peut y avoir paiement d'un « salaire » non seulement lorsque le travail est payé au temps, mais encore assez souvent, lorsqu'il est payé à la tâche. Il y a salaire dans tous les cas où a été conclu un « contrat de travail », expression fréquemment employée aujourd'hui — bien que Planiol et Ripert lui reprochent d'être incorrecte — et qui englobe, comme l'a fait remarquer M. Savatier (1) : 1° presque tous les contrats de « louage de services » où la rémunération est proportionnelle au temps ; 2° une partie des contrats de « louage d'ouvrage » où il y a paiement forfaitaire d'un travail déterminé.

Il semble, d'après la jurisprudence, qu'il y a contrat de travail, donc ouvrier salarié, chaque fois que l'employeur a le droit à tout moment de contrôler et surveiller le travail de l'ouvrier et de donner des ordres à celui-ci sur la manière dont ce travail doit être accompli (autrement dit, lorsqu'existe le rapport de subordination qui fait de l'ouvrier un « préposé ».)

Cependant, ce critère semble ne pas être suffisant pour déterminer sûrement les cas où l'on se trouve en présence d'un contrat de travail salarié. Car s'il est exact que tout salarié est un préposé, on ne saurait affirmer que réciproquement, tout préposé est un salarié. Le domaine de ces deux notions juridiques ne coïncide pas exactement, celle de préposé ayant une acception plus étendue.

Au surplus, il est parfois difficile, en pratique, de distinguer si la surveillance exercée sur l'exécution du travail, comporte ou non le droit de diriger ce travail, ou si elle n'a pas seulement pour but de s'assurer de l'exécution loyale des engagements pris par le cocontractant.

C'est pourquoi, sans négliger pour autant la recherche du lien de subordination, critère dont la valeur juridique est incontestable, nous devrons nous référer en outre à celui qu'ont mis en lumière, entre autres auteurs, MM. Savatier (2) et Besson (3). Le salarié (par opposition à l'entrepreneur) se trouve, vis-à-vis de l'employeur non pas seulement dans une situation de dépen-

---

(1) Note au Dalloz 1923-1-5 (sous Crim. 13 janvier 1922).

(2) Note citée et *Traité de la responsabilité civile*, t. I, n^os^ 289 sqq.

(3) En particulier note au D. P. 1928-2-13.

dance « physique », résultant du lien de subordination, mais encore dans une situation de dépendance « économique et sociale ». « L'ouvrier, dit M. Savatier, est plus ou moins aux « risques et périls de son maître. C'est au maître qu'il a en- « chaîné sa force de travail et de lui que dépend la produc- « tivité de cette force. » Le seul critère, ni même peut-être le principal, de cette dépendance de l'ouvrier ne réside pas, croyons-nous, en ce que sa subsistance dépend d'un unique employeur : il est des salariés (journaliers agricoles, femmes de ménage, confectionneuses à domicile, etc.) qui, comme des entrepreneurs, travaillent pour plusieurs patrons à la fois. Le manque d'indépendance économique réside, en grande partie semble-t-il, dans le caractère même de la rémunération versée pour l'accomplissement de l'ouvrage : le salaire, toujours le même, est net de tout frais, étranger à tout risque économique, comme à toute éventualité de profit, ces risques étant entièrement supportés par l'employeur.

En résumé, on peut poser comme critères du contrat de travail et de la qualité de salarié : d'une part, la subordination technique dans l'exécution de l'ouvrage et, d'autre part, la dépendance économique et sociale du travailleur, se marquant par l'intime liaison entre ses moyens de subsistance et le contrat envisagé, ainsi que par l'exclusion de toute idée de bénéfice ou de perte dans la rémunération qu'il perçoit.

II. — *L'arrêt de la Chambre des requêtes du 4 juin* 1929

Le premier arrêt qui ait pris position quant à la qualification juridique des nourriciers de l'Assistance publique est l'arrêt déjà cité de la Chambre des requêtes du 4 juin 1929 Il s'agissait de savoir si l'Administration devait être déclarée civilement responsable aux termes de l'article 1384, paragraphe 3 du Code civil, des fautes commises par ses nourriciers dans la surveillance des pupilles à eux confiés. La Cour a répondu par l'affirmative, en déclarant « ... que Perruchot était un préposé salarié de l'Assistance publique pour exercer les fonctions de nourricier ».

Il est vrai que cette qualification était présentée comme une

constatation des juges du fond, sur laquelle la Cour ne semble pas avoir fait porter son contrôle (bien que l'un des moyens du pourvoi formé par l'Assistance publique ait été précisément de contester la qualité de préposé du nourricier). L'arrêt se borne en effet à dire : le jugement constate : 1° que le gardien a commis une faute lourde ; 2° que ce gardien était le préposé de l'Administration (se conformant d'ailleurs en cela aux propres conclusions de l'Assistance publique, conclusions sur lesquelles elle est revenue en présentant le pourvoi). Par conséquent une exacte application a été faite de l'article 1384 du Code civil.

Malgré que sa portée soit ainsi atténuée, l'affirmation de la Chambre des requêtes n'en avait pas moins une importance considérable. Elle paraissait d'ailleurs se fonder d'une manière irréfutable sur l'article 23 de la loi de 1904. « La rétribution de « la nourrice à laquelle est confié un pupille comprend un « salaire fixe... » Et le mot salaire revient à plusieurs reprises dans les travaux préparatoires de cette loi.

III. — *Les solutions administratives actuelles : La nourrice est salariée La gardienne n'est pas salariée*

Nous avons déjà remarqué, en étudiant les obligations du service à l'égard des nourrices et gardiens que le législateur de 1943 avait substitué au mot « salaire », celui de « rémunération » (art. 25). On ne saurait supposer qu'un tel changement soit fortuit : il a au contraire, selon nous, une signification très nette. La loi entend ne pas donner une solution au problème qui nous est posé, le terme de rémunération pouvant convenir aussi bien pour désigner un salaire que le prix versé à un entrepreneur se chargeant de nourrir et d'élever les pupilles contre paiement d'une pension.

En effet, les circulaires ministérielles des dernières années ont opéré une distinction essentielle parmi les particuliers qui reçoivent du service la charge de ses pupilles. Cette distinction a eu pour origine la question de savoir si les lois « sociales » (assurances sociales, allocations familiales, allocations aux vieux travailleurs, etc. et aussi dispositions législatives sur les accidents du travail) devaient s'appliquer ou non à ces particuliers.

D'une part, les éleveuses des centres d'élevage, qualifiées par la loi de « nourrices professionnelles », sont aujourd'hui reconnues comme étant des préposées salariées de l'Administration. Cette qualification est d'ailleurs antérieure à la promulgation de la loi du 15 avril 1943, puisqu'on la trouve pour la première fois dans une circulaire ministérielle du 2 mars de la même année.

Cette circulaire disait seulement que les nourrices des centres pourraient désormais être « assimilées » à des salariées. Encore fallait-il, pour qu'elles bénéficient des lois sociales, qu'elles élèvent de façon habituelle au moins trois enfants. Cette espèce de timidité disparaît dès l'instruction du 20 septembre de la même année, qui parle de la « qualité de salariée reconnue aux nourrices », et cela sans que le nombre des enfants qu'elles élèvent doive entrer en considération. En 1946, on dit qu'avec ces nourrices, « le service passe un véritable contrat de travail » (circulaire du 21 mai).

Ainsi les éleveuses des centres bénéficient des avantages dont jouissent tous les salariés.

Mais cette qualification de salariées, avec les conséquences qui en découlent, n'a été accordée aux nourrices par le service qu'en raison de leur situation exceptionnelle. « Leur ratta-« chement à un centre donne en effet au rôle des nourrices, dit « déjà la circulaire du 2 mars 1943, le caractère d'une véritable « profession et modifie les liens qui l'unissent à l'Administra-« tion ». Qu'est-ce à dire ? sinon que :

1° Les nourrices se trouvent placées sous la subordination de l'Administration au point de vue de l'exécution de leur travail et sous sa dépendance économique et sociale (l'Administration étant leur seul employeur puisque l'élevage des enfants occupe toute leur activité et est leur profession) ;

2° Les autres gardiennes de l'Assistance publique ne sont pas assujetties à la même subordination ni à la même dépendance (argument du terme « modifie ») et par conséquent ne sont point assimilables à des salariées.

De fait, telle est bien la solution adoptée par l'Administration à l'égard des gardiennes. On doit citer tout particulièrement ce passage de la circulaire du 21 mai 1946 : « Les autres « gardiennes (que les éleveuses) ne peuvent être assimilées à « des salariées. Après examen de la question, M. le Ministre

« du Travail a en effet reconnu qu'elles ne se trouvent pas, à « l'égard de l'Administration, dans l'état de subordination « juridique qui, selon la jurisprudence, constitue l'élément « essentiel du contrat de louage de services. »

C'est pourquoi les gardiennes de l'Assistance publique ne bénéficient pas des avantages accordés à la qualification de salarié; par contre, elles sont aujourd'hui affiliées aux caisses primaires de Sécurité sociale par application de l'ordonnance du 19 octobre 1945. L'article 2 de ce texte déclare en effet obligatoire l'affiliation de « toutes les personnes de nationalité « française de l'un et l'autre sexe, salariées ou travaillant à « quelque titre ou quelque lieu que ce soit pour un ou plusieurs « employeurs et quels que soient le montant ou la nature de « leur rémunération, la forme, la nature ou la validité de leur « contrat ». Parmi ces personnes se trouvent... « 7° Les per- « sonnes assurant habituellement à leur domicile, moyennant « rémunération, la garde et l'entretien d'enfants qui leur sont « confiés par les parents, une administration ou une œuvre au « contrôle desquels elles sont soumises ». L'Administration prend soin d'indiquer, en effectuant près des caisses de Sécurité sociale la déclaration d'emploi de gardiennes, que celles-ci sont « non salariées ».

Ainsi donc, le contrat de placement que le Service de l'assistance à l'enfance passe avec ses gardiennes n'est pas (contrairement à celui qu'il conclut avec les éleveuses des centres) un contrat de travail. Doit-on déduire de là que c'est un contrat d'entreprise ?

IV. — *Bases de la distinction entre les nourrices et les gardiens Ceux-ci sont-ils des entrepreneurs ?*

Cela semblerait assez logique puisque la notion d'entrepreneur paraît bien s'opposer à celle de salarié.

Du reste, la Chambre sociale de la Cour de cassation, dans un arrêt du 7 mai 1943, a bien ainsi posé la question [1]. La Cour, saisie d'un pourvoi contre un jugement du tribunal de

(1) D. 43. 1. 74.

Chaumont accordant l'allocation aux vieux travailleurs (loi du 14 mars 1941) à une vieille nourrice de l'Assistance publique qu'il considérait comme une salariée ayant vécu grâce à la rémunération à elle versée par l'Administration pour pension de ses pupilles, casse cette décision et déclare : « Il faut recher-« cher si les contrats conclus entre l'Administration et le par-« ticulier qui reçoit la charge de pupilles ont placé ou non « (cette personne) dans le rapport de dépendance..., qui aurait « fait d'elle une employée de ladite Administration..., et, dans « l'affirmative, de ventiler les mensualités perçues par elle afin « de déterminer la part couvrant les frais de pension et celle « afférente au salaire et d'apprécier si cette dernière avait pro-« curé à l'intéressée... une rémunération normale... lui avant « permis de vivre du produit de l'emploi salarié par elle oc-« cupé — ou si, au contraire, les conventions dont s'agit « n'étaient pas des contrats d'entreprise par lesquels (cette per-« sonne) avait assumé la charge de nourrir, soigner, garder « et élever lesdits enfants moyennant un prix global de pen-« sion fixé à titre forfaitaire, qu'il y ait pour elle profit ou « non, et en ne se soumettant qu'à un contrôle de ladite Admi-« nistration ne dépassant pas celui qui, dans tout contrat d'en-« treprise, appartient au maître de l'ouvrage sur l'œuvre à « accomplir et dont l'étendue varie d'ailleurs suivant la nature « de cette œuvre. »

On voit par l'énoncé même de ce long attendu que la Chambre sociale opte implicitement pour la thèse selon laquelle la nourrice passerait des contrats d'entreprise. C'est d'ailleurs cette opinion que soutient M. Waline dans sa note précitée sur l'arrêt de la Chambre des requêtes de 1929.

Pour notre part, nous examinerons successivement si l'on peut discerner dans le contrat que passe la gardienne avec le service les deux éléments qui caractérisent le contrat d'entreprise par opposition au contrat de travail : liberté dans l'exécution du contrat ; indépendance économique principalement marquée par la possibilité de faire des bénéfices ou des pertes.

Nous verrons si l'existence de ces deux critères permet de différencier nettement ce contrat de celui passé par la nourrice de centre d'élevage, à qui est reconnue la qualité de salariée.

1° *Critère tiré de la nature de la surveillance exercée par l'Administration sur les placements.* — Il est absolument cer-

tain que la surveillance exercée par le service sur les placements est beaucoup plus suivie — du point de vue médical surtout — dans les centres d'élevage que dans les placements ordinaires : elle peut y être quotidienne au lieu de n'y être guère que trimestrielle. Les directives précises et constantes sur les soins à donner aux nourrissons placent à coup sûr les éleveuses dans la situation de préposées vis-à-vis du service.

A l'inverse, les gardiens jouissent d'une latitude très grande dans la manière d'élever les pupilles. Cependant, il n'empêche que l'inspecteur donne, là aussi, ses directives et ses instructions sur cette éducation. Certes, il vient moins souvent voir si elles sont observées ; mais l'attitude réciproque des agents de l'Administration et des gardiens nous semble bien impliquer des rapports de hiérarchie très nets, et ne pas différer sensiblement de celle qui existe entre ces mêmes agents et les nourrices des centres d'élevage.

Quant aux sanctions qu'il peut infliger (réprimandes, déplacement de l'enfant) ou par lesquelles il peut reconnaître de bons soins (prime de survie, prime de bons soins), elles sont les mêmes dans l'un et l'autre cas. Et si les observations de l'inspecteur ne lui plaisent pas, la nourrice de centre d'élevage peut, aussi bien que la gardienne, rendre au service du jour au lendemain l'enfant qui lui avait été confié.

Par conséquent, si la surveillance administrative exercée sur les gardiens diffère à coup sûr de celle qui l'est sur les nourrices, on peut se demander si cette différence n'est pas simplement dans le degré plutôt que dans la nature même. Au reste, nous savons combien il est difficile, surtout lorsqu'il s'agit comme ici, de travail à domicile, de distinguer entre la surveillance du maître d'ouvrage et le contrôle de l'employeur. Cette distinction nette entre la nourrice et la gardienne, pouvons-nous la trouver au contraire, dans le fait que la première serait, à l'exclusion de la seconde, placée sous la dépendance économique du service ?

2° *Critère tiré de l'indépendance économique. — a)* De fait, il apparaît bien que les gardiens peuvent réaliser un bénéfice — comme ils peuvent être en perte — en fournissant aux pupilles le gîte et le couvert, contre le prix de pension qui leur est alloué. Aussi bien l'objet du contrat passé avec les gardiens par le service rappelle, en ce qui concerne la fourniture des aliments

et du logement, le contrat innommé d'hébergement, de pension de famille. Rappelons cette phrase de M. Th. Roussel : « Pas plus que le maître de pension, le cultivateur auquel l'Ad- « ministration confie un pupille n'est tenu de borner ses pré- « tentions au remboursement de ses avances... le salaire payé « aux nourrices et nourriciers doit donc être calculé de manière « que ces personnes, après l'exécution loyale de leurs engage- « ments, réalisent un bénéfice. »

Considérer la gardienne comme un entrepreneur a d'ailleurs l'avantage de ne pas obliger à faire une ventilation entre la partie de sa rémunération qui serait un salaire d'une part, et le remboursement des frais de nourriture, de logement, etc., d'autre part, ces frais entrant dans la définition même du contrat d'entreprise.

Cependant y a-t-il une différence absolument tranchée entre ce contrat et celui qui lie la nourrice salariée de centre d'élevage au service ?

Cette dernière, elle aussi, a pour obligations de loger, coucher et nourrir les nourrissons qui lui sont confiés. Certes, ses obligations sont, à cet égard, beaucoup moins considérables que celles des gardiens : c'est une bien minime dépense que de fournir le lait, puis les quelques aliments solides que prend le jeune enfant jusqu'à deux ans ; quant à la literie, elle est parfois, on l'a vu, fournie par le service. Néanmoins ces obligations existent, et la différence n'est à cet égard, que quantitative et non qualitative, avec la situation de la gardienne.

Or, pour la nourrice de centre d'élevage, l'Administration opère précisément la distinction dont nous parlions entre la partie de sa rémunération qui est un salaire et celle qui doit l'indemniser des frais d'entretien de l'enfant. C'est ce qui résulte de la circulaire du 23 mai 1945 qui déclare : « Il y a lieu « de distinguer dans leur rémunération la partie destinée aux « frais d'entretien du pupille et celle représentant le salaire « proprement dit. » La circulaire observe que l'on peut évaluer cette dernière partie en disant que pour trois nourrissons, elle doit égaler le salaire moyen départemental, « est donc retenue « comme salaire pour chaque enfant la partie de la rémunéra- « tion donnée à la nourrice correspondant au tiers du salaire « moyen départemental ».

Inversement, il est évident que la partie qui est un salaire

est destinée à rémunérer les soins que la nourrice de centre doit donner à l'enfant qui lui est confié. Mais ces soins, la gardienne doit aussi les donner au pupille de deux à quatorze ans : ils sont seulement moins assidus, moins délicats. Là encore il y a donc différence quantitative seulement entre les situations de la gardienne et de la nourrice. Tout ce qu'on doit penser, c'est que la part de la pension versée à la gardienne en paiement de ses soins est moins grande que celle versée à la nourrice, tandis que celle qui l'indemnise des frais d'entretien est plus considérable.

b) On a fait remarquer que les gardiens ont, en un autre sens, une complète indépendance économique vis-à-vis du service, car ils continuent, bien souvent, à se livrer à une profession (surtout lorsque le pupille est d'âge scolaire). La fermière n'est guère dérangée dans ses occupations par la présence d'un enfant de l'Assistance dans sa demeure... Nous en convenons volontiers. Mais nous ferons observer que rien n'empêche, en principe, la nourrice de centre d'élevage — et il arrive qu'elle le fasse — d'exercer à domicile une profession quelconque (brodeuse, confectionneuse, etc.). Il n'y a, en ce sens, véritablement dépendance économique de la nourrice qui si elle élève assez d'enfants pour ne pouvoir se livrer à aucune autre activité. C'est bien ce qu'avait d'abord estimé l'Administration, puisque la circulaire du 2 mars 1943 ne donnait la qualité de salariée, entraînant l'application des lois sociales, qu'aux nourrices « élevant de façon habituelle au moins trois enfants ». Mais le contrat de mise en nourrice est-il si différent pour le troisième enfant que pour les deux premiers ? évidemment non : plusieurs contrats sont conclus, mais ils ont chacun les mêmes caractères juridiques. C'est sans doute pourquoi la circulaire du 20 septembre de la même année est revenue, nous l'avons vu, sur celle du 2 mars et a déclaré également salariée la nourrice qui n'élève qu'un enfant.

Là encore, par conséquent, aucune différence vraiment essentielle ne peut être décelée entre les situations des nourrices et des gardiennes.

Une dernière observation est assez démonstrative, croyons-nous : quelle différence profonde y a-t-il entre la « nourrice » qui élève un nourrisson de quinze à dix-huit mois, et la « gardienne » qui a chez elle deux ou trois enfants de dix-huit mois à deux ans et demi, du point de vue de leurs obligations vis-à-vis

des pupilles et de leur possibilité de travail indépendant, justifiant que la première soit salariée et non la seconde ?

*
* *

En conclusion, nous estimons que le contrat de placement, dans le cas de la nourrice de centre d'élevage comme dans celui de la gardienne, participe à la fois du contrat d'entreprise et du contrat de travail. Il y a contrat d'entreprise dans la mesure où le particulier auquel le Service de l'assistance confie un pupille, peut réaliser un bénéfice en fournissant à celui-ci les aliments, le logement et, en général, tout ce qui est nécessaire à son entretien. Il y a, au contraire, contrat de travail en ce qui concerne les soins qui doivent être donnés au pupille pour l'élever et l'éduquer, soins qui différencient le nourricier du maître de pension de famille, et qui sont rétribués par un salaire. Cela marque bien la complexité et le caractère *sui generis* du contrat innommé qu'est le contrat de placement.

Tout est donc question de limite dans la qualification donnée au particulier qui reçoit la charge d'un pupille. L'Administration a estimé que dans le contrat qu'elle passe avec la nourrice du centre d'élevage, le côté « contrat de travail » prédomine suffisamment pour que la convention toute entière puisse être qualifiée ainsi, et que la nourrice puisse être qualifiée de salariée. Au contraire, cet aspect du contrat de placement n'étant pas dominant dans le cas de la gardienne, celle-ci s'est vu nier la même qualité.

Aussi bien, n'y a-t-il pour autant, aucun texte légal ou réglementaire, ni même aucune circulaire ou instruction ministérielle pour reconnaître expressément, à l'inverse, à la gardienne la qualité d'entrepreneur. Et la situation complexe où elle se trouve est bien mise en lumière lorsqu'on voit que l'ordonnance du 19 octobre 1945 cite la gardienne d'enfants en compagnie de travailleurs (personnes travaillant à domicile, voyageurs et représentants de commerce, courtiers et inspecteurs non patentés de compagnies d'assurances, employés d'hôtels et de cafés rétribués par pourboires, chauffeurs de taxis et cochers non propriétaires de leur véhicule, porteurs des gares, ouvreuses des établissements de spectacles), dont la qualification juridique n'est pas bien définie, et qui participent à certains égards de la qualité de salariés et à d'autres de celle de travailleurs indépendants.

CHAPITRE V

LE PLACEMENT DES PUPILLES DE QUATORZE A VINGT ET UN ANS

Le sort des pupilles de quatorze à vingt et un ans est réglé par l'article 28 de la loi du 15 avril 1943 :

« La pension est payée aux nourriciers jusqu'à ce que le « pupille ait atteint la fin de la scolarité obligatoire, sauf pro- « longation en cas de circonstances exceptionnelles. »

C'est donc aujourd'hui à quatorze ans, où cesse l'obligation scolaire, que les pupilles peuvent être employés, conformément aux lois sur la protection du travail, et commencent, en principe, à gagner leur vie. Le service ne paie plus pension à leurs gardiens.

I. — *Cas où l'on surseoit au placement : Pensions exceptionnelles*

Cependant des dérogations peuvent être apportées à cette règle. L'avis du médecin du service devant être pris avant de procéder à tout placement à gages ou en apprentissage, si le pupille est jugé inapte au travail, on continuera à payer aux nourriciers une pension dite « extraordinaire », jusqu'à ce qu'il sot devenu assez fort ou que sa santé se soit améliorée.

D'autre part, le tuteur, s'appuyant sur l'heureuse disposition ajoutée à l'article 26 de la loi de 1904 par le décret-loi du 30 octobre 1935 et reprise par la loi de 1943, peut prolonger la scolarité de son pupille, si celui-ci doit atteindre ses quatorze ans quelques mois avant l'époque de se présenter au certificat d'études primaires.

II. — *Pupilles continuant leurs études*

Cette disposition vise d'ailleurs surtout une autre situation : celle des pupilles autorisés à continuer leurs études (aussi bien, ceux-ci sont-ils en général entrés dans des établissements scolaires alors qu'ils étaient encore « à la pension » vers douze ou treize ans, après avoir été reçus aux examens nécessaires). Les rapports annuels des inspecteurs des services d'assistance montrent que l'Administration est aujourd'hui libérale sur ce point ; dans de nombreux départements, tout pupille montrant une intelligence vive et un certain goût à l'étude, est encouragé dans cette voie (1). Une circulaire récente indiquait l'avantage qu'il y a à présenter les pupilles au concours des bourses nationales afin de discerner les sujets intéressants.

En général, les pupilles font des études secondaires (beaucoup, avant la réforme de l'enseignement, étaient dans des établissements d'enseignement primaire supérieur) dans le but de devenir fonctionnaires : instituteurs, percepteurs, postiers, infirmières, etc. D'autres entrent dans des écoles professionnelles. Enfin, il en est qui, grâce d'ordinaire à des legs, peuvent poursuivre des études supérieures dont parfois même, le service assume les charges pécuniaires après qu'ils ont atteint leur majorité.

III. — *La situation normale des pupilles à quatorze ans Mise en apprentissage*

« Le pupille qui n'est plus astreint à l'obligation scolaire « et dont le tuteur n'aura pas jugé nécessaire de prolonger la « scolarité, est mis en apprentissage de préférence dans les « professions agricoles, soit chez des particuliers, soit dans des « établissements. A cet effet, le préfet, sur la proposition du « directeur régional, passe traité avec des établissements ou des

(1) On jugera de la tendance actuelle à faire poursuivre leurs études à tous les pupilles qui s'en montrent capables par l'indication suivante : parmi les pupilles « hors pension » du département de la Seine, 6 % environ continuent leurs études, tandis qu'on n'en comptait seulement que 1,5 à 2 %, il y a une vingtaine d'années.

« organismes publics ou privés déjà existants. A défaut, et après « avis du ministre secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le préfet « régional peut créer des écoles ménagères rurales et des fermes-« écoles. »

Ainsi, la loi de 1943 a consacré, dans son article 28, des dispositions plus étendues que celle de 1904 à la question de l'apprentissage des pupilles. Et il résulte bien de la suite de l'article 28 : « A la fin de son apprentissage, le pupille est placé à gages... », que l'apprentissage visé ici est non pas un placement à gages, mais véritablement l'étude non rétribuée d'une profession, impliquant en général des frais de pension pour le service. Par conséquent, selon la loi, le pupille, à quatorze ans, n'est pas encore mis dans l'obligation de gagner sa vie.

1° *Comment est choisie la profession du pupille.* — Autrefois, on peut dire qu'à de rares exceptions près, tous les pupilles étaient, à la fin de leur scolarité, placés comme valets ou filles de ferme. C'était là tout à la fois une solution de facilité car, surtout depuis qu'a commencé le dépeuplement des campagnes, les demandes de main-d'œuvre agricole affluent aux bureaux de l'inspection, et une solution conforme à l'esprit et à la lettre de la législation.

Comme les lois antérieures, la loi du 15 avril 1943 pose en principe que l'on doit diriger les pupilles de l'Etat vers les professions agricoles ; et nous avons vu que l'article 24 prévoit la possibilité de transférer des enfants « d'une région à une autre afin de faciliter leur maintien à la terre et dans l'avenir leur accession à la petite propriété ». Les seules écoles d'apprentissage dont elle prévoit la création, sont, avec des écoles ménagères, des fermes-écoles. La volonté du législateur reste donc très nette, reflétant peut-être en ceci la directive générale du gouvernement de Vichy et des occupants de faire de la France un pays essentiellement agricole. « La préférence donnée au « placement rural, dit la circulaire du 4 juin 1943, prend « aujourd'hui toute sa signification. On ne saurait oublier en « effet que la lutte contre la dépopulation des campagnes, par-« ticulièrement prônée à l'heure actuelle, constitue l'un des fac-« teurs essentiels du relèvement du pays. »

Dans cette volonté d'attacher à la terre les pupilles de l'Etat, on peut voir une survivance de l'idée très ancienne, que l'enfant abandonné élevé aux frais de la collectivité, doit en retour four-

nir son travail — voire sa vie — dans les activités les plus utiles à cette société. Louis XIV et Louis XV songeaient à faire des enfants trouvés des soldats et des colons ; les philanthropes du XVIII^e siècle voulaient qu'ils soient militaires, marins, défricheurs de marais, colons (et même balayeurs) ; Napoléon I^er les mit à la disposition du ministre de la Marine : l'Etat moderne veut en faire des paysans. L'enquête de 1860 s'exprimait à cet égard en termes singulièrement nets lorsqu'elle proclamait la nécessité de « retenir aux champs, par tous les moyens « possibles, cette jeune population des hospices, la seule que « l'Etat ait sous sa direction immédiate absolue et qui, plus « que tout autre, se doit à la société, sa véritable mère ».

Ce n'est pas cependant, que cette idée que l'Etat peut disposer des enfants élevés aux frais des contribuables n'ait de tout temps suscité de vives critiques. Dès le XVIII^e siècle, le principe individualiste aidant, on trouve çà et là des protestations de ce genre « ... comme si ces citoyens parce qu'ils ont « été abandonnés par leurs parents et qu'ils sont bâtards, « étaient des esclaves dont on pût disposer comme des trou- « peaux de moutons et des criminels à qui on inflige la peine « de la déportation » (1).

Outre ces protestations de principe, des critiques se sont élevées et sont devenues de plus en plus nombreuses ces dernières années, contre le placement systématique des pupilles dans la culture.

Tout d'abord, on a fait valoir que si le placement à la campagne est à coup sûr profitable aux pupilles à la pension — qui sont assez souvent physiquement déficients — il n'en est pas de même en ce qui concerne leur placement à gages. Car s'il est des travaux qui exigent une grande robustesse, ce sont bien ceux de la terre (ce qui n'est peut-être pas péremptoire).

Mais surtout, en raison des transformations économiques et sociales dont nous avons déjà dit un mot, à propos du placement des pupilles à la pension, leur accession à la petite propriété ou même au fermage leur est devenue aujourd'hui pratiquement impossible. Nombre d'entre eux, dès leur majorité, fuient les exploitations agricoles où les avait gagés l'Adminis-

(1) *Encyclopédie méthodiste,* citée par BLOCH, *op. cit.*

tration et où aucun avantage sérieux ne les retient; ils deviennent ouvriers ou manœuvres à la ville, où, n'ayant reçu aucune éducation professionnelle spéciale, ils grossissent trop souvent une masse plutôt misérable d'inadaptés sociaux.

C'est pourquoi un état d'esprit de plus en plus libéral à l'égard du choix d'une profession par les pupilles se manifeste aujourd'hui, sinon dans la loi elle-même, du moins dans les circulaires ministérielles et surtout dans la pratique quotidienne des services d'assistance.

Déjà, le rapport de M. Sarraz-Bournet, de 1925, examinant la situation et l'avenir des pupilles placés dans l'agriculture estimait : « La loi de 1904 date déjà. Des bouleversements éco-« nomiques et sociaux sont nés... de la guerre, des idées nou-« velles en sortent. Ne serait-il pas possible d'élargir un peu « l'horizon d'avenir offert aux pupilles de l'Assistance « publique, de les aider à franchir le cercle parfois tragique « dans lequel se joue leur destinée ? ». Le rapport demandait en conséquence que soit obligatoirement créée en faveur des pupilles une orientation professionnelle systématique et que ces enfants soient poussés non pas tellement vers l'agriculture, mais de préférence vers l'artisanat rural.

Ce sont des directives analogues que donne la circulaire déjà souvent citée du 7 juillet 1936. Et la circulaire d'application de la loi de 1943, tout en indiquant à nouveau qu'il convient « d'orienter dans toute la mesure du possible » les pupilles de l'Etat vers les professions rurales, comprenant d'ailleurs non pas seulement l'agriculture mais aussi l'artisanat, prévoit pour ceux-ci la possibilité d'embrasser toute autre carrière, suivant leurs goûts et leurs aptitudes. « La question du choix du métier, « surtout en ce qui concerne les garçons, doit retenir toute « l'attention de l'inspecteur qui doit s'entourer d'avis qualifiés « (instituteurs, office d'orientation professionnelle). »

Cette question de l'orientation professionnelle qu'évoquent les documents que nous venons de citer, est l'une de celles qui sont le plus à l'ordre du jour de nos services d'assistance à l'enfance (comme d'ailleurs de tous les milieux pédagogiques). Si, en particulier, l'orientation professionnelle au sens étroit, technique du terme, c'est-à-dire effectuée par des conseillers d'orientation au moyen de tests, etc., n'est pas encore rendue obligatoire pour les pupilles, comme l'aurait voulu le rapport

de 1925, et nombre d'auteurs et de sociétés privées (1), elle est cependant employée aujourd'hui par nombre de services départementaux. Elle ne pourra d'ailleurs être rendue obligatoire que lorsque sera terminée la mise en place, dans toute la France, d'offices d'orientation à l'usage de tous les enfants. Pour l'instant, ce qu'on peut affirmer, c'est que les pupilles de l'Etat bénéficient de la technique moderne d'orientation professionnelle dans une proportion beaucoup plus grande que les autres enfants.

Quoi qu'il en soit, d'ailleurs, de cette question, il reste que l'on peut constater, d'année en année, un accroissement du nombre des pupilles qui s'engagent dans d'autres professions que celles de la terre. Car les inspecteurs (ou directeurs d'agence) se trouvent en contact direct avec la réalité vivante ; et c'est pourquoi, en aidant les pupilles à choisir un métier, ils se laissent guider par l'intérêt de ceux-ci beaucoup plus que par des réflexions générales de politique et d'économie sociales.

2° *Comment l'apprentissage est-il donné aux pupilles ?* — L'apprentissage peut s'effectuer pour les pupilles soit chez des particuliers, soit dans des établissements spécialement organisés à cet effet. Cette deuxième solution prend une importance de plus en plus grande, suivant la tendance générale qui préside, à l'heure actuelle, à la création d'innombrables écoles professionnelles pacées sous la direction soit de l'Etat, soit d'établissements publics (Houillères nationales), soit de sociétés d'économie mixte (S.N.C.F.), soit enfin de grandes entreprises privées. C'est que, d'abord, les besoins principaux de main-d'œuvre ont changé de caractère : avec le développement de la motorisation et de l'électrification, il faut (pour les usines, les mines, la reconstruction, etc.) non plus des artisans mais des ouvriers spécialisés ayant des connaissances non seulement pratiques mais théoriques et, à un degré inférieur, des manœuvres qualifiés. D'autre part, on constate que les petits employeurs, en particulier les artisans, ne prennent plus guère aujourd'hui d'apprentis, en raison des charges sociales que cela leur impose ; en outre, en ce qui concerne plus spécialement les pupilles de l'Etat, les artisans reculent souvent devant la nécessité qui se

(1) Voir par exemple *Vœux des Etats généraux du féminisme* (1929).

présente dans la plupart des cas, de fournir à l'apprenti la nourriture et le logement.

Le placement des pupilles dans des écoles d'apprentissage peut prendre deux aspects, que la loi prévoit tour à tour. Les pupilles peuvent d'abord entrer dans des établissements déjà existants, publics ou privés, et où ils sont reçus au même titre que les autres enfants. C'est le système que préconisent la plupart des fonctionnaires de l'Assistance publique, car il facilite l'intégration des pupilles parmi les autres enfants, il leur évite de former une catégorie « à part » et de sentir ce qu'a d'exceptionnel leur situation. Car, selon la boutade d'un inspecteur, si on fait des écoles spécialement destinées aux pupilles, pourquoi ne pas aussi les faire se marier entre eux, ou former un régiment qu'ils composeraient exclusivement.

Cependant, il peut être nécessaire de créer, par suite de l'insuffisance des établissements professionnels existants, des écoles dépendant des services d'assistance à l'enfance (1). Ce n'est pas là une institution nouvelle : dès 1882 l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris ne fondait-elle pas une école d'ébénisterie et de typographie, l'école d'Alembert, à l'usage des ses pupilles ? Et cet exemple s'était multiplié avant même que la loi de 1943 ne vienne consacrer cette pratique dans son article 28. Aujourd'hui existe un nombre assez grand d'écoles destinées aux pupilles, écoles d'artisanat rural et écoles ménagères pour les filles, surtout (2). Il arrive (et c'est une solution qu'il conviendrait de voir se généraliser) que plusieurs départements s'entendent pour créer un tel établissement, que ne pourrait pas fonder un seul département, l'effectif de ses pupilles étant trop réduit. On peut citer comme exemple l'école ménagère agricole de Pontlevoy, où sont reçues les pupilles du Loiret, du Loir-et-Cher, du Cher et de l'Eure-et-Loir.

D'une façon générale, commence à se répandre la pratique d'envoyer, de quatorze à quinze ou seize ans, toutes les jeunes

---

(1) Il peut d'ailleurs arriver que, par suite d'un accord entre l'Assistance publique et les autorités de l'Enseignement technique, des écoles primitivement destinées aux seuls pupilles soient ensuite ouvertes à tous les enfants (exemple : le Centre féminin d'apprentissage de Saint-Omer (Pas-de-Calais).

(2) Citons les écoles Le Nôtre (horticulture), de Port-Hallan (pêche).

pupilles aptes à en suivre les cours (et au moins celles titulaires du certificat d'études primaires) dans une école ménagère. Bientôt peut-être, là encore avant la généralité des enfants français, les pupilles de l'Assistance publique bénéficieront-ils d'une prolongation de la scolarité dans un but de formation professionnelle.

Qu'on ne s'y méprenne d'ailleurs pas : un bon nombre de pupilles, pour ne pas dire la majorité, sont encore à l'heure actuelle gagés dès leur quatorzième année. Il en est ainsi de la plupart de ceux qui deviennent ouvriers agricoles : en effet, à l'exception de ceux qui entrent dans une ferme-école, leur « apprentissage » agricole chez des particuliers consiste à être petits valets — et il n'y a aucune raison pour qu'ils fassent ce travail gratuitement.

IV. — *Le placement à gages des pupilles de l'Etat*

« A la fin de son apprentissage, dit l'article 28, deuxième « alinéa, le pupille est placé à gages et pourvu d'un trousseau. « Un contrat écrit dispensé du timbre, détermine les condi- « tions... du placement à gages ; à moins que l'intérêt de l'en- « fant ne s'y oppose, l'apprentissage et le placement à gages « sont, si possible, effectués chez le nourricier. Une partie du « salaire est placée au compte d'épargne du pupille confor- « mément à l'article 17 de la présente loi. »

Ce texte n'apporte aucune modification aux dispositions de l'article 26 de la loi du 27 juin 1904.

1° *Choix du placement.* — Outre certaines règles générales (interdiction de placer une jeune fille chez un homme veuf ou célibataire, ou chez un hôtelier ou cabaretier, par exemple) le choix du placement par l'inspecteur est en principe limité par l'obligation d'essayer de maintenir l'enfant chez les nourriciers qui l'ont élevé. C'est là une règle traditionnelle du service depuis sa création : on la trouve déjà exprimée dans l'arrêté de ventôse, an V.

Ce serait donc à l'inspecteur de s'efforcer de placer les jeunes pupilles dans des familles où ils pourront vraisemblablement être gagés plus tard. Mais nous avons vu que le nombre des placements en ferme de pupilles à la pension va se réduisant : et ce n'est pas dans des familles de journaliers agricoles ou

d'ouvriers de petites villes, où les pupilles sont placés de plus en plus fréquemment aujourd'hui, qu'on peut espérer voir ces enfants rester à quatorze ans. Par ailleurs le placement à gages chez les nourriciers ne doit être fait que si l'intérêt du pupille ne s'y oppose pas, dit la loi, entendons plutôt s'il y trouve son intérêt, soit du point de vue matériel, soit du point de vue moral ou affectif. Mais dès lors que l'inspecteur peut offrir à l'enfant une place meilleure, moins fatigante, plus intéressante ou lucrative, il ne doit sans doute pas hésiter à la préférer au placement nourricier. En tout cas, il serait injuste de permettre aux gardiens de gager un enfant à un tarif nettement moindre que celui auquel il pourrait prétendre, comme l'admettent de nombreux règlements, ce qui serait en somme spéculer sur l'attachement qu'il a pour eux. Signalons l'intéressante observation faite à ce sujet par les auteurs de l'enquête de la Société des Nations sur le placement familial des enfants : « Les risques que l'enfant soit exploité sont moindres lors- « qu'il ne travaille pas à l'usine, à l'atelier ou à la ferme de « ses parents nourriciers. Les rapports qui s'établiront entre « lui et ses compagnons seront vraisemblablement plus nor- « maux s'il travaille hors de la famille protectrice, soit comme « ouvrier, soit comme apprenti. »

En définitive, c'est bien ici le cas de dire, selon l'esprit qui inspire nos lois d'assistance à l'enfance, que chaque cas d'espèce doit recevoir sa solution en ayant en vue le seul intérêt du pupille.

2° *Le contrat de placement à gages.* — Comme les parents à l'égard de leurs enfants, l'Assistance publique peut elle même choisir le métier qu'exerceront ses pupilles : c'est là l'une des conséquences du droit d'éducation.

Certains auteurs (1) font une distinction entre le contrat d'apprentissage et celui de travail : les parents, donc l'Assistance publique, pouvant conclure seuls le premier avec le patron (l'apprentissage étant une éducation professionnelle), alors qu'ils ne devraient qu'assister l'enfant dans la conclusion de second. On a fait remarquer que si, d'après la conception primitive du Code civil, il est certain que les parents

(1) Planiol, Ripert et Savatier, *op. cit.* n^{os} 334 sqq.

pouvaient conclure seuls le contrat de travail, l'esprit de la législation a évolué aujourd'hui, donnant à l'enfant une certaine indépendance professionnelle : ainsi il peut, à partir de seize ans, entrer librement dans un syndicat ; de même l'engagement administratif exigé pour entrer dans quelques professions publiques (enseignement, etc.) est pris par le mineur seulement autorisé par son père.

Nous estimons cependant que les parents et même le tuteur de droit commun [1] peuvent parfaitement conclure seuls le contrat de travail aussi bien que d'apprentissage par représentation du mineur, et l'obliger ainsi valablement. Aussi bien, en ce qui concerne les pupilles de l'Etat, l'article 37 de la loi énonce : « L'inspecteur des services de l'assistance ... passe les contrats de placement et d'apprentissage ». En pratique cependant, certains services ont pris l'habitude de faire également figurer, sur l'acte constatant le contrat, la signature du pupille, de sorte qu'on ne sait plus trop si le pupille est représenté ou seulement assisté par son tuteur dans la conclusion du contrat. Mais dans de nombreux services, les contrats de travail des pupilles ne sont toujours signés que par l'inspecteur d'une part et le patron d'autre part. Et nul ne met en doute la validité des contrats ainsi conclus.

Les règles concernant la forme et les clauses du contrat de placement ont été posées par le décret du 19 mai 1909, commenté par l'instruction du 10 juin 1909, qui reçoivent toujours application. Ces règles ont été décrites par les commentateurs de la loi de 1904 ; il nous suffira donc de les rappeler brièvement.

L'acte est obligatoirement dressé, sous seings privés en deux exemplaires, dont l'un est conservé par l'Administration et l'autre remis à l'employeur. Une copie est en outre envoyée, sous forme d'extrait, au trésorier-payeur général (à Paris, au receveur spécial de l'Administration) qui sera chargé de recouvrer les gages dus, en tant que comptable chargé de la manutention des « deniers pupillaires ». Les contestations qui pourraient survenir sont de la compétence des juges de droit commun : juge de paix, ou Conseil des prud'hommes si le pupille est placé dans le commerce ou l'industrie.

Il n'y a pas de modèle fixe de contrat de placement. Chaque

---

(1) Loi du 22 février 1851, art. 3.

service établit les contrats qui conviennent le mieux aux usages locaux. De plus, les conditions particulières varient avec chaque pupille, le travail qui lui est demandé, etc. Mais toujours certaines conditions doivent être incluses dans les contrats :

1° Un terme est obligatoirement assigné à la validité du contrat, afin d'en limiter la durée, qui ne peut en aucun cas excéder un an : il convient en effet de modifier les conditions du contrat à mesure que le pupille prend avec l'âge davantage de force et d'habileté technique ;

2° Quels que soient les gages promis au pupille, le contrat doit obligatoirement en prévoir la répartition en quatre éléments :

a) Une somme est affectée aux dépenses d'habillement et autres achats que peut être amené à faire le pupille (1) ;

b) Une autre est destinée à être remise au pupille comme argent de poche, par fraction, chaque mois ou chaque semaine par le patron ;

c) La troisième est égale au montant de la cotisation ouvrière du pupille à la Sécurité sociale. Elle est retenue par le patron sur les gages de son employé à charge d'acquitter, chaque trimestre, les cotisations patronales et ouvrières qui permettent à celui-ci de bénéficier de tous les avantages des assurés sociaux. Il résulte de ce procédé, qu'au cas où le patron n'effectuerait pas régulièrement les versements, il serait responsable à l'égard du pupille et du service du refus de la Caisse de sécurité sociale de rembourser les frais médicaux engagés pour le pupille et de servir à l'intéressé les prestations qui lui seraient dues. Une circulaire du 15 décembre 1938 préconisait d'ailleurs un système de contrôle permettant au service de s'assurer de la régularité des versements ;

d) Enfin une somme est prévue, qui doit être à la fin du contrat, versée au compte des deniers pupillaires afin d'être placée sur le livret de caisse d'épargne du pupille. Cette somme ne représente qu'un minimum, le pupille ayant pu ne pas dépenser intégralement ce qui était prévu pour son habillement, ou même réaliser des économies sur son argent de poche.

---

(1) Le Service de l'assistance à l'enfance continue d'assumer la charge de la surveillance médicale et de tous les frais médicaux et pharmaceutiques des pupilles gagés.

Au cas où la répartition des gages n'aurait pas été effectuée lors de la conclusion du contrat, elle est faite par arrêté préfectoral et notifiée au patron, ainsi qu'au trésorier-payeur général.

3° L'employeur doit fournir au pupille le logement et la nourriture, sauf arrangement tout à fait exceptionnel. Le contrat conclu avec le patron participe ainsi à la fois du contrat de louage de services et du contrat passé avec les nourrices et gardiennes pour l'entretien des pupilles à la pension. Comme les nourriciers, les patrons s'engagent à ramener à tout moment, et pour quelque raison que ce soit, les pupilles au bureau de l'inspection : l'Administration se réservant expressément la possibilité de rompre unilatéralement le contrat en cours de durée. Et, comme les placements des pupilles à la pension, ceux des pupilles hors pension sont soumis à une surveillance administrative telle que nous l'avons décrite plus haut. Elle est seulement moins fréquente, tout au moins pour les garçons, du fait que les assistantes sociales n'y participent pas.

4° Enfin les pupilles bénéficient, comme tous les travailleurs, de la législation sur les congés payés. L'application de cette législation a nécessité plusieurs circulaires ministérielles ; car il convenait de savoir :

a) Comment seraient perçues les prestations représentant les avantages en nature pour la période des congés. Elles sont, pour les salariés agricoles, égales aux taux établis par les arrêtés préfectoraux fixant les salaires de base des ouvriers en matière d'accidents du travail (règlement d'administration publique du 26 septembre 1936), tandis que pour les gens de maison elles sont fixées dans chaque département par arrêté préfectoral (règlement d'administration publique du 10 novembre 1937). Ces indemnités peuvent être versées directement ou par l'intermédiaire du pupille par le patron à la personne ou à l'œuvre chez qui l'ouvrier passe ses congés. Plus souvent, le service fait l'avance des frais de pension du pupille pendant ses vacances, sauf à récupérer la somme due par l'employeur de la même manière que le reliquat des gages à verser au compte des deniers pupillaires (1).

(1) L'avantage de ce procédé est que, s'il y a un bénéfice, il peut être versé au compte d'épargne du pupille.

b) Où l'enfant passera-t-il ses congés ? En général, il ira chez ses parents nourriciers, s'il n'est gagé chez eux, afin de permettre, dit la circulaire du 20 novembre 1936, le « resserrement des liens d'affection » entre eux et lui-même. Mais certains départements ont organisé avant la guerre de 1939-40, des voyages ou des stages dans des maisons agréables : un gros effort semble avoir été fait dans un certain nombre de services pour faire des congés payés de leurs pupilles de vraies vacances éducatives en même temps qu'attrayantes.

5° Enfin, une clause généralement imposée aux patrons est d'être assurés contre les accidents du travail.

Liquidation du contrat de placement
Recouvrement des gages

Soit au terme prévu, soit au moment où le contrat se trouve résilié, il y a lieu de le liquider, c'est-à-dire de déterminer les sommes qui sont encore dues par le patron sur les gages du pupille. A cet effet, une liste est faite conjointement par le patron et le pupille des dépenses effectuées au profit de ce dernier (habillement, etc.).

Dans les cinq premiers jours du mois suivant celui où le contrat s'est terminé, un état est dressé, où sont portées les sommes dues aux pupilles à titre de rémunération de leur travail. Cet état est rendu exécutoire par la signature du préfet (ou du fonctionnaire le représentant dans la plénitude de ses fonctions) : la signature de l'inspecteur ni même celle du Directeur général de l'Assistance publique à Paris, ne saurait rendre l'état exécutoire.

Le patron se trouve ainsi débiteur, non plus à l'égard du pupille, mais à celui du département, des sommes liquidées. Dès lors, s'il veut contester la réalité de sa dette, il lui faut, contrairement au droit commun, faire la preuve de ce qu'il avance : il devient demandeur, alors que normalement il eût été défenseur *(actori incumbit probatio)*.

Le recouvrement des gages se fait par l'intermédiaire du trésorier-payeur général, comptable des deniers pupillaires, et du percepteur. Les poursuites ont lieu, éventuellement, comme en matière de contributions directes.

CHAPITRE VI

FOYER DES PUPILLES

Il est certaines situations des pupilles, situations d'attente dans la majorité des cas, pendant lesquelles l'Administration a besoin d'un établissement destiné à assurer l'hébergement immédiat de ses élèves : par exemple avant le placement familial des enfants, ou entre deux placements, ou encore lorsque le pupille a besoin d'un examen médical approfondi. Ce lieu de passage est le « foyer », terme qui est venu remplacer l'expression d' « établissement dépositaire » qu'employait la loi de 1904. Cette nouvelle dénomination a été imposée par la circulaire souvent citée du 15 septembre 1937.

1° *Installation du foyer.* — Il peut exister dans chaque département un ou plusieurs foyers de pupilles, désignés par arrêté préfectoral pris, conformément à la loi du 27 juin 1904, sur avis conforme du Conseil général (la loi de 1943 disait : sur la proposition du directeur régional de la Santé et de l'Assistance). La loi de 1904 posait comme règle de droit commun que l'établissement dépositaire serait installé dans un hospice ; l'aménagement à cet effet d'un « immeuble possédé ou loué par le département » n'était envisagé que comme une exception. Au contraire, les foyers doivent, selon la loi de 1943, être « installés dans des locaux spécialement affectés à cet usage et gérés soit par le département, soit par des établissements hospitaliers. Ces locaux seront indépendants des autres quartiers d'hôpitaux et d'hospices » ... en vue de préserver les mineurs de la néfaste ambiance hospitalière. Ce qui était la règle sous la loi de 1904 est donc devenu l'exception sous la loi de 1943 et *vice versa* : l'installation d'un foyer dans un hospice est devenue une dérogation à la règle, tolérée pour les services d'assistance à l'enfance à faible effectif

afin d'éviter des frais d'exploitation trop onéreux. On voit ainsi disparaître peu à peu le dernier caractère de l'assistance à l'enfance qui rappelait son origine hospitalière : le séjour des pupilles dans un hospice quand ils ne sont pas placés. En tout état de cause, la loi et la circulaire insistent sur l'obligation d'empêcher tout contact des enfants avec les malades, les vieillards ou incurables soignés dans les hôpitaux. Cette stricte séparation était bien prévue par la loi de 1904 (art. 19, al. 3) ; mais trop souvent elle n'était réalisée que d'une façon toute théorique.

« Les foyers, dit l'article 22, quatrième alinéa, comprennent différentes sections groupant les enfants selon leur âge ». En premier lieu, les nourrissons doivent toujours être placés dans un quartier spécial : c'est là une précaution d'hygiène élémentaire que prévoyait la loi de 1904. Celle de 1943 étudie le régime des pouponnières d'adaptation à l'alimentation artificielle à propos des foyers ; de fait, dans de nombreux cas, la pouponnière se trouve annexée au foyer comme une section indépendante, mais il n'y a là qu'une faculté et il arrive souvent que, pour remplir le vœu de la loi selon lequel la pouponnière doit être annexée à la maison maternelle, foyer et pouponnière soient parfaitement distincts.

L'aménagement intérieur des foyers doit également éviter toute promiscuité dangereuse pour les pupilles en opérant entre eux une discrimination et une séparation indispensables. La population des foyers est en effet étrangement composite et il convient de se rappeler combien diffèrent les raisons qui entraînent le séjour des élèves dans l'établissement. Nul doute qu'il puisse y avoir un véritable danger moral pour des enfants à se trouver, pendant de longues journées, dans la société continuelle d'aînés — ou même des camarades du même âge — se trouvant au foyer en raison de leur indiscipline, de leur conduite légère, de leur tendance au vol, etc., et prenant trop souvent un ascendant considérable sur leurs camarades plus jeunes ou seulement plus timides. Cette influence des sujets les moins bons est d'autant plus à craindre que ce sont les « habitués du lieu », ceux que l'on y retrouve toujours, puisqu'ils vont de placement en placement, faisant des apparitions d'autant plus fréquentes au foyer qu'ils sont plus instables ou inadaptés... Malheureusement il faut bien dire que le faible

effectif des enfants ne permet guère, en général, de les diviser toujours en sections comme il serait souhaitable.

2° *Emploi du temps des pupilles au foyer.* — Les dangers de la promiscuité que nous venons de signaler ne sont véritablement à craindre qu'en raison de l'oisiveté où les pupilles demeurent trop souvent, selon l'ancienne conception des établissement dépositaires. Pour obvier à cet inconvénient, tout en s'efforçant de faire du foyer un lieu agréable, où les enfants trouvent une intimité familiale et peuvent y oublier le complexe d'infériorité qui les marque trop souvent, le service doit organiser un emploi du temps à la fois attrayant et instructif. A cet effet, la circulaire du 4 juin 1943 prévoit l'affectation au foyer de moniteurs, cheftaines, institutrices, jardinières d'enfants spécialisées.

L'effort actuellement entrepris en vue de réformer les foyers dans leur esprit comme dans leur utilité conduit l'Administration à attacher la plus grande importance au problème du recrutement du personnel : c'est en effet de ses qualités pédagogiques et de sa compréhension de l'âme des pupilles que dépend essentiellement l'efficacité éducative et morale du foyer.

Des cours doivent être faits aux pupilles d'âge scolaire et des notions pratiques données aux grands pupilles, filles ou garçons. Les distractions ne doivent en aucun cas être exclues et des salles de jeu doivent être organisées pour les différentes sections d'enfants. On peut aussi espérer retirer profit d'une éducation sportive, tant au point de vue physique que moral.

3° *Durée du séjour du pupille au foyer : utilité de celui-ci.* — « Les enfants ne sont maintenus au foyer que s'il est cons- « taté que leur état de santé l'exige ou sur une décision moti- « vée de l'inspecteur », dit l'article 22, troisième alinéa. La loi reprend sur ce point les propres termes de l'article 20 de la loi du 27 juin 1904. Et la circulaire d'application donne de cette disposition le commentaire suivant : « La présence des enfants « au foyer doit rester exceptionnelle et leur séjour être réduit « au minimum indispensable ; la limite de trois mois prévue « antérieurement doit être maintenue, sauf exception motivée. » Ainsi donc, dans l'esprit du législateur de 1943, le foyer devait rester le « lieu de passage » qu'en faisait la législation de 1904.

Cependant de nombreux fonctionnaires, tant parmi les

inspecteurs départementaux qu'au ministère de la Santé, en ont aujourd'hui une conception toute différente : ils veulent en faire un instrument d'éducation, et plus spécialement d'adaptation sociale, de certains pupilles. Aussi bien, les réformes suggérées par la loi de 1943 et par sa circulaire d'application devaient immanquablement tendre vers une telle conception. A quoi en effet, servirait l'organisation d'un foyer moderne, installé à grands frais, avec ses salles et ses terrains de jeu, ses éducateurs spécialisés, s'il ne devait abriter que des enfants n'y séjournant qu'exceptionnellement et pendant quelques jours ? L'idée même de foyer, avec tout ce que ce mot peut comporter d'ambiance familiale et heureuse, n'est pas compatible avec celle de « lieu de passage », non plus que celle qu'énonçait déjà la circulaire du 15 septembre 1937 : « Faire « naître, grâce à sa présence très fréquente au foyer, entre « l'inspecteur et les pupilles des rapports de confiance affec- « tueuse qui devraient être ceux d'un pupille avec son tuteur ».

Tel qu'il est conçu aujourd'hui, le foyer peut devenir aussi un centre d'observation et de triage dont l'inspecteur se servira utilement pour étudier le caractère et l'intelligence de certains de ses pupilles et y déceler éventuellement les troubles et anomalies qu'il soupçonne.

Parfois, une classe de « retardés » est annexée au foyer, où en quelques mois les enfants peuvent rattraper un niveau scolaire plus normal auquel une insuffisance mentale ou une fréquentation défectueuse ne leur avait pas permis de parvenir.

Enfin, des chambres ou dortoirs peuvent être mis à la disposition d'élèves continuant leurs études, ou surtout placés en apprentissage : on a vu en effet que l'obligation de loger et nourrir les pupilles est un obstacle — que l'on peut ainsi pallier — à leur prise en apprentissage par de nombreux patrons. Ces pupilles vivent au foyer dans un régime spécial de semi-liberté, qui exige qu'ils ne soient pas confondus avec les autres enfants y séjournant, placés, eux, sous le régime de l'internat complet.

Ce rôle nouveau assigné au foyer sera surtout utile pour amorcer la réadaptation sociale des enfants moralement abandonnés ou en garde admis assez tard dans le service. Mais cette catégorie d'enfants assistés, qui pose d'angoissants problèmes aux fonctionnaires de l'Assistance publique actuelle, ne fait pas l'objet de la présente étude.

Il ne faudrait d'ailleurs pas croire, que, dans tous les départements, le foyer a subi ces transformations et ces modernisations par lesquelles il répondrait à la conception nouvelle que nous venons d'exposer. Certes, de belles réalisations peuvent être comptées à l'actif de certains services départementaux : mais malheureusement, en bien des cas, le « foyer » n'est encore qu'une section de l'hospice, où de grandes salles froides et nues ne présentent rien moins qu'un aspect intime et familial ! Ce qui est vrai, néanmoins, c'est qu'il semble qu'un progrès considérable soit sinon accompli, du moins en cours, et cela d'une manière très générale sur la situation qu'exposait le rapport de l'inspection des services administratifs en 1925.

SOUS-TITRE II

LES DROITS DE L'ADMINISTRATION RELATIFS A LA PROTECTION DE LA PERSONNE DES PUPILLES

CHAPITRE VII

LE DROIT DE GARDE ET LE DROIT DE CORRECTION

SECTION I

Le droit de garde

L'Assistance publique possède sur la personne de ses pupilles le droit de garde, de même qu'elle a sur eux, comme nous venons de le voir, le droit d'éducation. Ces deux attributs de sa puissance tutélaire sont d'ailleurs étroitement associés : l'exercice du droit de garde permettant seul au service comme au père de famille, de remplir le devoir d'éducation dont il est chargé à l'égard de ses pupilles.

A l'exercice du droit de garde est rattaché celui d'accorder ou de refuser la remise de l'enfant assisté à ses parents, lorsque ceux-ci la sollicitent. Or cette dernière question a, sous l'empire de la loi du 27 juin 1904, suscité les plus vives controverses juridiques. Car la thèse d'abord adoptée par la jurisprudence et soutenue par certains auteurs impliquait le refus d'attribuer à

l'Assistance publique le droit de garde avec sa pleine signification.

Nous décrirons quelle a été l'évolution jurisprudentielle sur la question du droit de remise de l'Assistance publique, à propos des modalités selon lesquelles peut prendre fin la tutelle administrative des pupilles de l'Etat.

Aujourd'hui, il est établi que le tuteur des pupilles de l'Etat possède sur eux le droit de garde dans toute sa plénitude et qu'il peut l'opposer à toute personne y compris les parents des enfants abandonnés.

Ce n'est désormais que de sa propre volonté et avec l'avis du Conseil de famille, qu'il peut se dessaisir, au profit des parents qui en redemandent l'exercice, des droits qui lui sont attribués par la loi, sur la personne et les biens des pupilles, y compris le droit de garde lui-même.

Quel est, maintenant, en quelque sorte, le contenu de ce droit ? Ce point ne soulève aucune difficulté spéciale et il suffit de s'en référer au droit commun. Le droit de garde du tuteur des pupilles de l'Etat est le même, *mutatis mutandis,* que celui des père et mère, ou du tuteur des enfants de famille lorsque les parents ont disparu.

1° Conformément à l'article 374 du Code civil, le préfet ou l'inspecteur délégué peut forcer le pupille à résider dans le placement qu'il lui a assigné. L'article 374 ne parle que de « la maison paternelle », mais il faut de toute évidence étendre ce cas à toute maison ou établissement auquel le tuteur a jugé utile de confier le mineur.

Quant à l'exception édictée par le Code en faveur des mineurs ayant, aujourd'hui, vingt ans révolus, qui désirent s'engager dans l'armée, elle s'entend des pupilles de l'Etat comme des autres jeunes gens.

2° On admet que le père a le droit, lorsque son enfant s'est évadé de la résidence qu'il lui avait assignée, de l'y faire ramener *manu militari,* sur ordonnance du président du tribunal civil (bien que certains auteurs croient qu'un jugement soit nécessaire). Ce droit résulte, *a fortiori,* de celui de demander l'arrestation du mineur pour l'exercice du droit de correction (art. 377). La même faculté est reconnue au tuteur légal des pupilles de l'Etat.

3° Le droit de garde comporte la direction de la personne

de l'enfant : en particulier le tuteur, comme les père ou mère, veille à son instruction. C'est pourquoi nous admettons que l'inspecteur des services d'assistance peut donner, comme nous l'avons dit, à tout moment, ses ordres aux nourriciers à qui l'enfant assisté est confié, sur la manière dont son éducation doit être menée. Cette conséquence du droit de garde de l'Administration sur ses pupilles, semble pouvoir entraîner, ainsi que nous le verrons, la qualification de préposés pour ces nourriciers, en ce qui concerne du moins la surveillance et l'éducation des pupilles.

4° Autre attribut résultant du droit de garde : la possibilité pour le tuteur d'interdire au pupille d'avoir des relations avec toute personne dont la fréquentation pourrait lui paraître dangeureuse. A cet égard, le droit du tuteur des pupilles de l'Etat ne souffre pas les restrictions que la pratique jurisprudentielle impose au père ou au tuteur des enfants de famille, lorsqu'il s'agit des relations de l'enfant avec ses ascendants. Bien au contraire, on a vu que la règle du secret du placement vient interdire en principe les relations de l'enfant avec sa famille d'origine.

De même, le tuteur peut surveiller la correspondance de ses pupilles : il peut en prendre connaissance, retenir et même supprimer des lettres en toute liberté d'appréciation. On admet qu'il peut se faire remettre directement la correspondance d'un pupille déterminé en assignant en référé, pour qu'il s'y entende donner cette injonction, le directeur des postes.

5° Enfin, il est habituel de rattacher au droit de garde la fixation du domicile légal des pupilles au domicile du tuteur légal (art. 108 du Code civil), c'est-à-dire à la préfecture (ou au siège de l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris).

SECTION II

La rééducation des pupilles déficients, difficiles et vicieux
Le droit de correction spécial de l'Assistance publique

Le législateur de 1943 a intégré dans la loi du 15 avril les dispositions relatives à l'éducation — ou plus exactement à la rééducation — des pupilles que leurs anomalies caractérielles,

leurs défauts, leur indiscipline ou leurs vices rendent inaptes à une forme de placement normale. Ces dispositions faisaient, sous l'empire de la législation antérieure, l'objet d'une loi spéciale datée du 28 juin 1904, dont le texte a été assez profondément remanié, d'abord par un décret-loi du 30 octobre 1935 puis par la refonte de 1943.

I. — *Pupilles déficients*

Une nouvelle catégorie d'enfants a été ajoutée par la loi de 1943 à celles visées par l'ancienne législation : celle des pupilles déficients de toutes catégories.

Pour importante qu'elle puisse paraître, cette modification n'apporte pas de changements bien notables à la situation antérieure : les pupilles « déficients » du point de vue mental ou caractériel pouvaient déjà, étant des malades, bénéficier de soins spéciaux dans des établissements qui sont tout à la fois de établissement « de santé » et de « rééducation ». Tout au plus, la réforme effectuée a-t-elle l'intérêt d'obliger les établissements qui désirent recevoir les pupilles de cette catégorie, a y être autorisés par le ministre de la Santé publique et à figurer sur la liste annuelle dressée par lui à cet effet.

II. — *Pupilles difficiles*

« Les pupilles qui, en raison de leur indiscipline ou de leurs « défauts de caractère, ne peuvent pas être confiés à des familles « sont, sur le rapport de l'inspecteur des services d'assistance et « après un examen psychiatrique effectué dans un centre d'ob- « servation et de triage, placés, par décision du tuteur, dans un « établissement de rééducation agréé. » (art. 31).

La définition des pupilles difficiles donnée par la loi n'a subi aucune modification par rapport au texte de 1904. Il s'agit de cette catégorie des pupilles qui se font renvoyer de toutes leurs places et qui deviennent les habitués du foyer des pupilles. Leurs défauts de caractère, leur indiscipline, risquent de contaminer les autres enfants qui se trouvent dans cet établissement. D'ailleurs le foyer n'est pas « outillé », si l'on

peut dire, pour entreprendre la tâche de redresser le caractère de ces enfants.

La décision de placement dans une maison de rééducation est prise, dit la loi, par le tuteur sur le rapport de l'inspecteur des services d'assistance. Que doit-on entendre par ce terme de « tuteur » ? La loi du 28 juin 1904 précisait que la décision devait être prise par le préfet, auquel se trouvait réservée la prérogative du placement de l'enfant difficile, alors même qu'il aurait délégué l'exercice de la tutelle à l'inspecteur. Il est probable que cette solution doit être maintenue : il serait en effet étrange que l'inspecteur ayant reçu délégation de la tutelle fût supposé prendre la décision sur son propre rapport (l'opposition qui existait dans le texte de 1904 entre les termes « inspecteur départemental » et « préfet » subsiste ici entre « inspecteur » et « tuteur »).

La constitution du dossier d'admission établi par l'inspecteur est réglée par le décret du 4 novembre 1909, article 10, pris en application de l'article 1er de la loi du 28 juin 1904, et dont la circulaire d'application de la loi du 15 avril 1943 précise qu'il reste provisoirement applicable. Ce dossier doit comprendre :

1° Une notice individuelle contenant tous les renseignements sur le passé de l'enfant, sur le milieu où il a vécu avant son admission dans le service, etc.;

2° La liste des différents placements dont il a été l'objet depuis son admission, avec l'indication de leur durée et de leur efficacité morale;

3° L'exposé des faits de nature à justifier le classement de l'enfant dans la catégorie des enfants difficiles;

4° Une note indiquant les aptitudes professionnelles de l'enfant en tenant compte au besoin des préférences exprimées par lui;

5° Un certificat médical constatant l'état physique et mental de l'enfant.

A ce sujet, la loi de 1943 a elle-même posé l'obligation de faire subir au pupille un examen psychiatrique dans un centre d'observation : mesure parfaitement justifiée, car l'enfant inapte au placement pour défauts de caractère est parfois un malade justiciable de soins médicaux et non d'un séjour en établissement de rééducation (bien que ces établissements eux-mêmes tendent aujourd'hui à employer des méthodes thérapeutiques).

Le placement n'est d'ailleurs que provisoire : il ne devient définitif qu'après une période obligatoire d'observation d'un mois au moins et de trois mois au plus (décret du 4 novembre 1909). La circulaire du 15 septembre 1937 insistait sur l'application effective de cette observation.

L'éducation donnée aux pupilles difficiles dans les établissements de rééducation n'a « aucun caractère pénitentiaire » (1) ; la loi du 28 juin 1904 marquait l'esprit dans lequel doit se faire l'éducation des pupilles dans ces établissements par la qualification même d'écoles « professionnelles » qu'elle leur donnait. Il s'agit, en effet, d'enfants qui, dans des conditions normales, seraient sans doute gardés par leur famille et qui ne présentent d'ailleurs bien souvent des défauts de caractère aussi marqués qu'en raison de la vie anormale qui est devenue la leur, par suite de leur abandon. Pour leur rééducation, les pupilles doivent être divisés en groupes de dix au maximum et placés sous l'autorité de maîtres de l'enseignement primaire.

Ainsi, le placement des pupilles difficiles constitue un placement spécial, mais il ne rentre pas du tout dans l'exercice sur les pupilles du droit de correction (ce qui explique que la décision de placement soit prise par le seul tuteur sans l'intervention du tribunal civil ni même du Conseil de famille).

III. — *La rééducation des pupilles vicieux*

Il n'en est pas de même en ce qui concerne les pupilles « vicieux » — terme contre lequel s'élèvent d'ailleurs aujourd'hui certains éducateurs des Services de l'assistance à l'enfance.

Art. 32. — Lorsqu'un pupille du Service, par des actes d'immoralité, de violence ou de cruauté donne des sujets de mécontentement très graves, le tribunal civil, statuant en chambre du Conseil peut, sur le rapport du préfet, après un examen psychiatrique effectué dans un centre d'observation et de triage, décider, sans frais, qu'il sera confié pour une période qu'il déterminera mais qui ne pourra excéder l'époque de sa majorité, à une œuvre de redressement ou de rééducation ou à un établissement qualifié pour le recevoir, ou à défaut à un établissement d'éducation surveillée relevant du secrétariat d'Etat à la Justice.

---

(1) Décret du 4 novembre 1909, art. 1er.

Le tuteur peut, d'après les résultats obtenus et après avis du médecin psychiatre de l'établissement, mettre fin au placement et opérer le retrait du pupille.

Il s'agit là, à coup sûr, d'un droit de correction véritable, mais qui n'est pas celui du droit commun (art. 375 et suivants ou art. 468 du Code civil).

Tandis que le Code civil parle de « sujets de mécontentement très graves » pour les enfants de famille, la loi précise que ce mécontentement doit provenir « d'actes d'immoralité, de violence ou de cruauté » en ce qui concerne les pupilles. Il ne semble pas, en pratique, qu'on puisse voir là une restriction, étant donné la libre faculté d'appréciation dont jouit à cet égard le tribunal et aussi l'extension que peuvent prendre les termes employés.

1° *Procédure.* — A ce point de vue, une différence essentielle résulte du fait que le père ou le tuteur de droit commun s'adressent au président du tribunal civil, alors que l'intervention du tribunal lui-même (siégeant en Chambre du Conseil, est-il ajouté depuis le décret-loi du 30 octobre 1935) est ici nécessaire. On doit aussi remarquer que le tuteur des pupilles de l'Etat n'est pas astreint, pour demander au tribunal la mise en correction de l'enfant, à obtenir l'avis et encore moins l'autorisation unanime du Conseil de famille.

Le dossier qui doit être constitué comporte les mêmes éléments que pour le placement des pupilles difficiles et la loi de 1943 pose la même exigence d'un examen psychiatrique préalable de l'enfant.

2° *Etablissements où sont reçus les pupilles vicieux. — Durée du placement.* — Aux termes de la loi du 28 juin 1904, le tribunal, s'il déférait à la demande du tuteur, devait décider que l'enfant serait confié à l'administration pénitentiaire. Celle-ci devait d'abord recevoir le pupille dans un quartier spécial d'observation, après quoi elle décidait elle-même s'il devait « être placé dans une colonie ou maison pénitentiaire ou dans une colonie correctionnelle ». Il n'était assigné à l'internement aucun terme, hors celui qui résultait de la majorité du pupille. Le tuteur seul pouvait y mettre fin, en décidant de retirer l'enfant.

Le décret-loi du 30 octobre 1935, ci-dessus mentionné, a notablement modifié cet état de choses. Tout d'abord, le tribunal

s'est vu donner la possibilité de confier le pupille de l'Assistance publique non plus exclusivement à l'administration pénitentiaire, mais aussi à une œuvre ou à un établissement qualifié pour le recevoir; ce n'est « qu'à défaut de cette solution qu'il « devait décider la remise à l'administration pénitentiaire ».

Par ailleurs, « il a paru bon, disait l'exposé des motifs, dans « l'intérêt même de l'Administration qui provoquera ainsi le « contrôle de ses propres actes », de limiter à six mois la durée de la mesure décidée par le tribunal, sauf à la renouveler si nécessaire.

La loi du 15 avril 1943 a de nouveau modifié ce régime en supprimant la nécessité pour le tribunal de statuer tous les six mois : celui-ci prend la mesure qu'il juge utile « pour une période qu'il déterminera... ». Le tuteur peut d'ailleurs à tout moment, comme sous l'empire de la législation précédente, mettre fin au placement de son pupille, en l'obligeant auparavant à prendre l'avis du médecin psychiatre.

Les réformes apportées au régime du droit de correction de l'Administration sur ses pupilles comme à celui du droit de correction des autres enfants les ont rendus très proches l'un de l'autre, tandis qu'en 1904 ils différaient profondément, la mise en correction des pupilles de l'Assistance publique apparaissant comme une mesure de rééducation tandis que l'internement des enfants de famille, d'une durée très limitée et subi dans les maisons d'arrêt, avait le caractère d'une mesure d'intimidation.

Mais le régime du droit de correction du droit commun a été profondément modifié par un autre décret-loi du 30 octobre 1935 [1]. Comme pour les pupilles de l'Assistance publique, les mesures prévues tendent aujourd'hui à amender l'enfant et non plus à l'intimider, puisque le placement dans une maison de rééducation appropriée est ordonné par le président du tribunal pour une période qu'il détermine. Cette durée du placement différenciait le droit de correction du droit commun de celui des pupilles de l'Assistance, puisque, on l'a vu, le décret de la même date limitait à six mois la durée de la mesure décidée par le tribunal. Cette dernière différence a aujourd'hui disparu, et la formule de l'article 32 de la loi de 1943 : « ... pour une période qu'il déterminera mais qui ne

(1) Voir chronique D. H. 1936 (p. 29), de M. Desbois.

« pourra excéder sa majorité », est identique à celle de l'article 376 du Code civil.

Les décisions de placement en établissement de rééducation de pupilles de l'Etat prises par les tribunaux, ne sont susceptibles d'aucun recours. Il a été jugé par la Cour d'appel de Paris (1er avril 1939) qu'elles « ne sont nullement des solu- « tions litigieuses destinées à mettre fin à un conflit, mais « purement et simplement des mesures administratives et « tutélaires de redressement échappant aux règles ordinaires « des différents degrés de juridiction » (trois pupilles avaient en effet interjeté appel de la décision du tribunal civil les confiant pour six mois à l'administration pénitentiaire). Cette solution est parfaitement justifiée. En particulier, il n'y a aucune identité de motifs avec le cas visé par l'article 382 du Code civil, deuxième alinéa.

IV. — *Etablissements où sont placés les pupilles déficients, difficiles ou vicieux*

Si l'on excepte les établissements relevant de l'administration pénitentiaire où encore aujourd'hui les pupilles vicieux peuvent être envoyés, le régime juridique des établissements où sont reçues les trois catégories de pupilles visées par les articles 31, 32 et 33 de la loi de 1943 est le même, si les méthodes de rééducation employées diffèrent.

Le nouveau texte a repris sans modification importante les dispositions de la loi du 28 juin 1904 relatives aux « écoles professionnelles » qu'elle instituait, en les étendant aux établissements destinés aux pupilles déficients et vicieux. Il suffit donc de se reporter à cette loi (art. 1er, 3 et 4) ainsi qu'aux règles posées par les décrets portant règlement d'administration publique des 4 novembre 1909 et 6 mai 1938 (ces règlements restant provisoirement en application).

Cependant, la loi du 15 avril 1943 avait substitué un cadre régional au plan départemental donné par le législateur de 1904 à l'organisation des écoles professionnelles. En ce qui concerne la création d'établissements relevant de l'Administration, cette régionalisation devait faciliter des ententes interdépartementales, seules susceptibles en général de leur assurer

un effectif suffisant pour justifier leur création [1]. Certes l'article 3, troisième alinéa, de la loi du 28 juin 1904 prévoyait déjà que « deux ou plusieurs départements pourraient créer « ou entretenir à frais communs une école professionnelle de « pupilles ». Mais ces dispositions n'avaient reçu à peu près aucune application. Aujourd'hui les régions n'existent plus ; peut-être néanmoins est-il resté quelque chose de l'esprit de collaboration administrative qu'elles devaient susciter, car à l'heure actuelle on voit certains départements créer en commun des écoles ménagères, etc. Peut-être verra-t-on bientôt la création d'établissements interdépartementaux de rééducation qui, au surplus, pourraient être ouverts à d'autres enfants que les pupilles.

Quoi qu'il en soit, la plupart des pupilles difficiles ou vicieux sont encore aujourd'hui confiés à des œuvres privées. Nous ne pouvons guère citer, comme établissements publics importants, que l'école Théophile-Roussel à Montesson, l'établissement d'Aumale en Seine-Inférieure, pour les garçons ; et l'école de La Faye (Haute-Vienne) et celle de Plaisir-Grignon, pour les filles.

Les établissements privés qui désirent recevoir des pupilles doivent y être autorisés par le ministre de la Santé, après approbation de leurs statuts, règlements et locaux. La liste en est publiée chaque année (art. 33, al. 2 et 3). Leur surveillance est assurée conformément à la loi du 14 janvier 1933, et, par ailleurs, celle des pupilles ainsi placés continue comme pour les placements normaux : elle doit même être plus vigilante. Il importe, en effet, que les enfants aient le sentiment de rester sous le contrôle bienveillant de leur inspecteur, qu'ils n'aient jamais l'impression d'être délaissés et oubliés de ceux qui sont chargés de leur tutelle.

Il nous faut bien reconnaître qu'en dépit des progrès indéniables réalisés par les méthodes d'éducation dans ces établissements, on est encore bien loin d'avoir en eux un instrument suffisant de rééducation pour les pupilles de l'Etat. En particulier, il n'existe pas une gamme assez étendue d'établissements adaptés à des cas particuliers très divers : de sorte que la promiscuité des enfants difficiles entre eux ne donne pas toujours

(1) Circulaire du 15 septembre 1937.

des résultats aussi bons qu'ils devraient l'être. Bref, le placement en établissements de rééducation des pupilles n'apparaît encore, la plupart du temps, aux fonctionnaires des services d'assistance à l'enfance, que comme un pis-aller, une mesure extrême à laquelle ils évitent de recourir.

CHAPITRE VIII

LA PROTECTION DES PUPILLES DANS L'ACCOMPLISSEMENT DES ACTES RELATIFS A LEUR PERSONNE

NATIONALITE DE CERTAINS PUPILLES

SECTION I

Accomplissement des actes relatifs a la personne des pupilles

« Les attributions du tuteur et du Conseil de famille sont celles que détermine le Code civil », dit l'article 15 de la loi.

Il convient donc, en ce qui concerne la représentation des pupilles, de se reporter à l'article 450 du Code civil : « Le tuteur prendra soin de la personne du mineur et le représentera dans tous les actes civils. »

Cette représentation a évidemment l'occasion de se manifester plus fréquemment en ce qui touche la gestion des intérêts pécuniaires du mineur (et nous en parlerons tout à l'heure) qu'en ce qui a trait à la personne de celui-ci. On peut néanmoins citer comme exemple la possibilité pour le tuteur légal des pupilles de l'Etat, d'ester en leur nom pour réclamer des dommages-intérêts en raison de diffamations.

Le plus souvent, pour ce qui est des actes touchant sa personne, le mineur n'est pas représenté, mais doit être autorisé à agir. En dehors donc des quelques actes pour l'accomplissement desquels le mineur a pleine capacité (reconnaissance d'enfant naturel, engagement militaire au-dessus de vingt ans,

adhésion à partir de seize ans à une société de secours mutuels ou à un syndicat professionnel) qui sera habilité à donner l'autorisation nécessaire aux pupilles de l'Etat ? La solution est donnée par la deuxième phrase de l'article 15 de la loi de 1943 : « Les attributions du tuteur et du Conseil de famille... « comprennent en outre, le droit de donner ou de refuser le « consentement au mariage, à l'émancipation, à l'adoption, à « l'engagement militaire. »

Les trois premiers actes mettant fin à la tutelle du service, nous les étudierons avec quelques détails sous le titre de la *cessation de la tutelle,* mais la rédaction de l'article 15 appelle immédiatement quelques observations.

Le nouveau texte présente en effet la mission d'autorisation du tuteur et du Conseil de famille comme indépendante des attributions que le Code civil confère à ces mêmes autorités tutélaires en droit commun : « Elles comprennent *en outre* » dit-il... Or, l'article 13 de la loi du 27 juin 1904 était rédigé exactement de la même manière, sauf que l'on trouvait *notamment* au lieu de ce *en outre*. Et une telle rédaction avait jadis suscité les critiques les plus vives de la part des auteurs. « Depuis quand, « s'écrie par exemple Samaran [1], le droit de consentir au « mariage... est-il un des attributs de la tutelle ? ».

Nous ne retracerons pas ici en détail les circonstances qui ont amené le législateur de 1904 à insérer ce membre de phrase dans l'article 13 de la loi. Elles ont été décrites par les commentateurs de cette loi. Disons seulement que le projet initial ne comportait pas cette disposition. Elle n'a été ajoutée qu'après le rapport de M. Strauss et a été motivée par les difficultés opposées à cette époque par certains officiers d'état civil au mariage ou à l'émancipation des pupilles (et notamment des enfants dont les parents avaient été déchus de leurs droits de puissance paternelle en vertu de la loi du 24 juillet 1889). Ces maires déclaraient ne pouvoir procéder au mariage sans qu'il fût justifié devant eux du consentement des père et mère, ou à défaut des ascendants. Lorsqu'il s'agissait d'un enfant naturel, ils réclamaient l'application de l'article 159 (ancien) prévoyant que le consentement serait donné par un tuteur *ad hoc*. Le législateur

(1) *Les pupilles de l'Assistance publique et leur condition légale,* thèse (Paris, 1907).

a voulu lever toute hésitation à cet égard [1]. Il a également entendu signifier, semble-t-il, qu'en ce qui concerne tous les pupilles de l'Assistance publique le consentement au mariage devait résulter non de la volonté du seul tuteur (comme cela se passait pour les enfants moralement abandonnés, aux termes de la loi du 24 juillet 1889, qui en avait déféré la tutelle à l'inspecteur départemental), non plus que du seul Conseil de famille (ainsi que cela se produit en droit commun pour les enfants n'ayant ni parents ni ascendants), mais bien du concours de ces deux volontés [2].

Ce n'est d'ailleurs que par ce dernier point (intervention de la volonté du tuteur), que le système adopté par la loi de 1904 pour les pupilles de l'Assistance publique diffère de celui du droit commun lorsque les parents et ascendants de l'enfant sont disparus. Or, le projet primitif, en renvoyant purement et simplement au droit commun, ne songeait à coup sûr qu'à cette situation. Et, comme M. Hamel l'a remarqué avec raison [3], l'adverbe de liaison *notamment* introduisant la seconde phrase de l'article 13 (rajoutée après coup) apparaissait comme très logique si l'on assimilait la situation des enfants abandonnés à celle des enfants de famille n'ayant plus aucun parent ni ascendant survivant. La disposition édictée par cette seconde phrase n'était en effet dans cette hypothèse qu'une conséquence tirée du principe posé dans la première : renvoi au droit commun [4].

Elle n'est apparue comme constituant une dérogation à ce droit commun — ce qui rendait évidemment absurde le terme *notamment* — que parce que les auteurs ont généralement admis que l'acte d'abandon n'entraînait pas *ipso facto* la perte des droits de puissance paternelle des parents sur l'enfant. Cette argumentation est très claire, en particulier, chez Samaran. Et pourtant, comme le dit encore M. Hamel, la mauvaise

---

(1) Voir circulaire du 15 juillet 1904.

(2) En ce sens de nombreux avis ministériels.

(3) Article de la *Revue pénitentiaire* de 1911 (p. 746).

(4) Pour le mariage, art. 159 (160 ancien) ; pour l'émancipation, art. 478 ; pour l'adoption, art. 349 (350 dans la rédaction de 1923, 361 pour la tutelle officieuse dans la rédaction de 1804). Pour l'engagement militaire, l'autorisation est donnée par le tuteur seul, comme en droit commun.

rédaction même de l'article 13 ne découvrait-elle pas la pensée des rédacteurs de la loi de 1904 ? « Ils ont voulu qu'après avoir « abandonné son enfant à l'Assistance publique, le père ou la « mère fût déchu de plein droit de tous ses pouvoirs sur la « personne et sur les biens comme s'il avait cessé d'exister. » Nous retrouverons d'ailleurs ce problème en ce qui concerne le droit qu'exerce l'Administration de remettre l'enfant à ses parents.

La loi du 15 avril 1943 a expressément consacré, on l'a vu, l'opinion selon laquelle l'abandon entraîne la perte des droits de puissance paternelle pour les parents. La modification apportée au texte de la loi, par la substitution de *en outre* à *notamment* n'était donc pas, semble-t-il, indispensable.

SECTION II

Questions relatives a la nationalité de certains pupilles

De l'étude des actes relatifs à la personne des pupilles, on doit rapprocher celle touchant à leur nationalité : d'une part, parce qu'il s'agit des questions d'état ; d'autre part, parce que le tuteur légal des pupilles de l'Etat peut être amené à représenter ou à autoriser ceux-ci dans l'accomplissement de démarches tendant à leur faire acquérir la nationalité française.

I. — *Projets antérieurs à* 1939

Avant 1939, le législateur s'est, à plusieurs reprises, préoccupé de donner la nationalité française à des pupilles qui, suivant le droit commun, auraient dû être de nationalité étrangère.

Une importante proposition de loi fut déposée au Sénat le 10 mars 1940 par MM. Mounié, Valadier, Steeg, Rolland et F. Merlin, tendant à l'assimilation à la fois des pupilles nés à l'étranger de parents dont la nationalité française ne pouvait être établie et de ceux, nés en France, de parents étrangers, légitimes ou reconnus. Pour ces derniers, la loi du 10 août 1927 permettait bien au tuteur soit de renoncer pour eux à la faculté de répudier la nationalité française, soit de réclamer cette natio-

nalité. Mais il en était le plus souvent empêché par l'imprécision même des renseignements qu'il possédait sur les parents des enfants, ou par la règle du secret de l'abandon à laquelle il était tenu à l'égard de ces parents. Quant aux pupilles nés à l'étranger, dont la nationalité française dépendait d'une naturalisation à dix-huit ans, les auteurs de la proposition de loi estimaient qu'il n'était pas toujours opportun de leur révéler qu'ils pouvaient choisir une autre nationalité alors qu'ils s'étaient toujours crus Français. « Il semble bien, disaient-ils « qu'au regard de la collectivité qui a fait les frais de leur édu- « cation, ces enfants ont non seulement le droit, mais égale- « ment le devoir d'être Français ». D'ailleurs, il arrive souvent que l'on ait besoin de prouver sa nationalité avant dix-huit ans.

MM. Mounié et ses collègues pensaient qu'au bout d'un certain séjour (fixé à cinq années) sous la tutelle administrative, l'enfant serait suffisamment assimilé à la nationalité française, — que serait justifiée la décision de lui donner cette nationalité par les soins qu'il aurait reçus de l'Etat, — et qu'enfin il y aurait peu de chances de voir l'enfant repris par ses parents étrangers. Aussi, à l'expiration de ce délai, la nationalité française devait être attribuée automatiquement aux pupilles. En conséquence, il était demandé que fût modifié l'article 1[er] de la loi du 10 août 1927 par l'adjonction de la disposition suivante : « Sont Français...

« 8° Tout enfant élevé depuis plus de cinq ans sous la « tutelle administrative de l'Assistance publique, comme en- « fant trouvé, enfant abandonné ou orphelin. »

La commission de législation civile et criminelle du Sénat (rapport Vallier du 3 mars 1932) jugea peu prudente cette assimilation automatique qui risquait d'admettre des indésirables à la nationalité française. Aussi proposa-t-elle un texte qui, s'inspirant partiellement du projet de loi du 11 septembre 1913, posait bien le principe de l'acquisition de plein droit de la nationalité française, mais en laissant au gouvernement la faculté de s'y opposer.

On suggérait d'ajouter à la loi du 27 juin 1904, une section II *bis*, article 18 *bis*, dont voici les dispositions essentielles : « Sans préjudice de l'application des dispositions de la loi du « 10 août 1927, le tuteur peut, sur avis conforme du Conseil « de famille, et sans l'intervention de l'enfant, quels que

« soient l'âge et le lieu de naissance de ce dernier, lui assurer « la qualité de Français en renonçant pour lui à la faculté « de répudiation prévue par l'article 2 de la loi de 1927 ou « en réclamant en son nom la nationalité française, confor- « mément à l'article 3 de la même loi. Lorsque le mineur « sera né à l'étranger, la même déclaration qui devra être « souscrite dans les mêmes conditions, conformément à l'ar- « ticle 5 de ladite loi et sauf l'application des alinéas 3 et 5 de « l'article 3, ne sera toutefois recevable que si l'intéressé a été « pendant cinq ans au moins placé sous la tutelle adminis- « trative...

« L'individu qui a été élevé pendant cinq ans au moins, « sous la tutelle d'une administration publique, perd la faculté « de répudiation prévue par l'article 2 de la loi de 1927 si « cette disposition lui est applicable. Il devient, dans tous les « autres cas, définitivement Français, à l'âge de vingt ans », sauf refus du gouvernement pour indignité ou défaut d'assimilation par décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'Etat, ou sauf arrêté d'expulsion. Il pourra être déchu de la nationalité française conformément à l'article 9 de la loi de 1927.

Ce texte sur le rapport favorable de M. Rolland, au nom de la Commission d'hygiène, fut voté par le Sénat le 31 mars 1932. Demeuré sans suite, il fut intégralement repris par le projet de loi déposé le 19 janvier 1937.

II. — *Ordonnance du* 19 *octobre* 1945

Le législateur de 1943 ne s'est pas préoccupé de la nationalité des pupilles de l'Etat. Par contre, un texte récent, l'ordonnance du 19 octobre 1945, portant *code de la nationalité*, contient des dispositions qui, pour ne point adopter les projets d'avant guerre s'en inspire du moins en partie.

1° L'ordonnance reprend en effet l'idée que le séjour d'un enfant pendant cinq ans sous la tutelle d'une administration d'assistance publique française, peut lui conférer le droit d'acquérir la nationalité française. Néanmoins, le nouveau texte n'admet en aucun cas le système d'une admission automatique à la nationalité en raison de ce seul fait.

L'attribution de la nationalité française dépend dans ce cas

d'une déclaration faite par l'intéressé devant le juge de paix du canton de sa résidence :

Art. 55. — Peut, jusqu'à sa majorité, déclarer dans les conditions prévues aux articles 101 et suivants, qu'il réclame la qualité de Français, pourvu qu'à l'époque de sa déclaration il réside en France... l'enfant confié depuis cinq années au moins au Service de l'assistance à l'enfance. Le mineur est autorisé ou représenté, s'il y a lieu, dans les conditions prévues aux articles 53 et 54.

Ces deux articles disposent :

a) Que le mineur âgé de dix-huit ans peut réclamer lui-même la nationalité française. D'une manière générale, l'ordonnance du 19 octobre 1945 a donné au mineur pleine capacité à partir de cet âge sur les questions de nationalité (réclamation de la nationalité française, option, demande de naturalisation) ;

b) De seize à dix-huit ans, le pupille doit être autorisé, dans sa demande, par le préfet sur l'avis du Conseil de famille ;

c) En dessous de seize ans, la qualité de Français peut être réclamée au nom du mineur par son représentant légal.

Une circulaire du 8 novembre 1945 a prescrit aux tuteurs des pupilles de l'Etat de « prendre toutes mesures pour que « la nationalité française soit conférée aux pupilles (confiés « depuis cinq ans au service), suivant la procédure prévue aux « articles 53, 54 et 101 ».

Mais il ne suffit pas que le tuteur ait rempli le rôle qui lui est attribué pour que la nationalité soit conférée aux pupilles. Conformément au système prévu par le texte voté par le Sénat en 1932, le gouvernement peut rejeter la demande qui lui semblerait indésirable. Non seulement le ministère de la Justice peut refuser d'enregistrer la déclaration lorsque les conditions requises ne sont pas remplies (un recours est d'ailleurs possible devant le tribunal civil) mais encore (art. 57) un décret peut, dans les six mois, s'opposer à l'acquisition de la nationalité française pour indignité, défaut d'assimilation, ou incapacité physique ou mentale.

D'aucuns, analysant le texte de l'article 55, paragraphe 2 [1],

(1) « Il en est de même de l'enfant confié depuis cinq années au « moins au Service de l'assistance à l'enfance ou de celui qui ayant été « recueilli en France, y a été élevé par une personne de nationalité fran- « çaise ou par un étranger ayant eu en France depuis au moins cinq « années sa résidence habituelle. »

ont cru qu'il serait possible de réclamer pour le pupille de l'Etat la nationalité française sans que soit remplie la condition d'avoir été placé sous la tutelle de l'Administration pendant cinq ans, en lui appliquant la deuxième disposition de ce paragraphe. Certes, une interprétation purement grammaticale de la phrase peut autoriser à ne pas imposer cette condition de séjour à l'enfant « recueilli par une personne de nationalité française... » (ce qui est le cas des enfants assistés placés dans des familles). Mais il nous semble certain que la loi a voulu que la condition de séjour durant cinq années s'applique aussi bien à cette situation qu'à celle des pupilles de l'Etat. Aussi pensons-nous qu'il faut rejeter l'interprétation proposée, quelque séduisante qu'elle puisse être pour les pupilles, comme se fondant sur une maladresse de style, une inadvertance du législateur, mais comme contraire à l'esprit de la loi. N'a-t-il pas été jugé, à propos d'une infraction à la police des chemins de fer (descente avant l'arrêt du train) que l'esprit doit prévaloir sur la lettre du texte ?

2° Comme tout autre représentant légal d'un mineur, le tuteur des pupilles de l'Etat peut, dans les termes des articles 53 et 54 de l'ordonnance, devoir autoriser ou représenter ceux-ci selon leur âge, pour l'accomplissement de formalités relatives à leur nationalité : d'abord, il peut arriver qu'un pupille, bien que n'étant pas placé depuis cinq ans sous la tutelle administrative, remplisse néanmoins les conditions requises par l'article 52 pour réclamer par déclaration devant le juge de paix la nationalité française : il s'agit de l'enfant né en France de parents étrangers ayant en France cinq ans de résidence.

Ensuite le tuteur peut renoncer, au nom du pupille (ou l'autoriser à renoncer, de seize à dix-huit ans), à la faculté de répudier la nationalité française. Il en est ainsi pour les pupilles nés à l'étranger, enfants légitimes d'une mère française et d'un père étranger, ou enfants naturels reconnus en second lieu par un parent français (art. 19); il en est de même pour les pupilles nés en France, enfants légitimes d'une mère qui y est née ou enfants naturels reconnus en deuxième lieu par un parent né en France (art. 24). Remarquons toutefois que souvent le secret professionnel empêchera le tuteur d'exercer pour son pupille la faculté de renoncer à la répudiation.

3° Enfin l'ordonnance du 19 octobre 1945 a pris une mesure

spéciale en faveur des enfants trouvés. Elle résulte de la combinaison des articles 21 et 22 :

Art. 21. — Est Français l'enfant né en France de parents inconnus (1).

Art. 22. — L'enfant nouveau-né trouvé en France est présumé, jusqu'à preuve du contraire, être né en France.

Cette mesure est étendue à tous les pupilles admis à bureau secret (c'est-à-dire, rappelons-le, dont la filiation n'est pas révélée en raison du refus de décliner leur état civil exact). Ils sont considérés comme étant nés en France, donc Français de plein droit. Cette extension a été adoptée par analogie avec la jurisprudence qui étend à cette catégorie d'enfants les dispositions applicables, aux termes de l'article 58 du Code civil, aux enfants exposés, relativement à leur état civil.

---

(1) Cette disposition avait déjà été prise par le décret-loi du 12 novembre 1938, modifiant la loi du 10 août 1927, art. 1er.

SOUS-TITRE III

LA GESTION DES INTERETS PECUNIAIRES DES PUPILLES DE L'ETAT

CHAPITRE IX

LA TUTELLE ADMINISTRATIVE SUR LES BIENS DES PUPILLES

La loi du 15 avril 1943 n'a apporté aucune modification dans le mode de gestion des intérêts pécuniaires des pupilles. (La seule innovation que présente l'article 17 par rapport à l'article 15 de la loi du 27 juin 1904, concerne les modalités de remise des fonds leur appartenant, aux pupilles majeurs ou émancipés.) Aussi nous bornerons-nous à rappeler les particularités par quoi la tutelle administrative des pupilles de l'Etat s'écarte sur ce point des règles du droit commun.

SECTION I

Règles concernant le début de la tutelle

1° Tout d'abord, nous avons vu que les dispositions des articles 420 et suivants du Code civil prévoyant la nomination d'un subrogé tuteur et obligeant le tuteur à la provoquer, ne s'appliquent pas à la tutelle des pupilles de l'Etat (« il n'est pas institué de subrogé tuteur », dit l'article 15).

2° Par contre l'obligation de faire inventaire existe à la charge de l'Administration comme du tuteur de droit commun.

Pour ce dernier, elle résulte toujours de l'ouverture d'une succession (art. 451) [1]. Ici l'inventaire des biens (sommes d'argent, titres, bijoux, etc.) éventuellement trouvés avec l'enfant ou remis en son nom est dressé, nous l'avons vu, lors de l'admission (règlement d'administration publique du 19 mai 1909, art. 5) quand bien même ce serait un état « néant » (ce qui se produit presque toujours).

3° Le tuteur des enfants assistés est-il tenu de vendre les meubles, conformément à l'article 452 du Code civil ? L'article 2 du règlement précité dit que le trésorier-payeur général a la garde des titres, valeurs ou bijoux trouvés avec le pupille. Cependant l'instruction ministérielle du 10 juin 1909 ajoute que « c'est le Conseil de famille qui détermine les bijoux et « objets précieux qui doivent être conservés en nature confor- « mément à l'article 452 du Code civil », et que lorsqu'une succession échoit au pupille au cours de la tutelle, l'article 452 s'applique comme en droit commun. Certes, l'interprétation de l'article 2 du règlement du 19 mai 1909 peut paraître assez libre, ce texte ne prévoyant nullement l'intervention du Conseil de famille. Faut-il cependant voir là, avec M. Alcindor [2], l'expression de deux opinions contraires sur la nature des pouvoirs de l'Administration sur les biens de ses pupilles ? Selon lui, le Service de l'assistance aurait sur ces biens le droit d'administration légale, et c'est pourquoi, automatiquement, il serait soustrait à l'obligation de vendre les meubles à laquelle est astreint le tuteur de droit commun, sauf avis du Conseil de famille : c'est le système qu'adopterait le décret du 19 mai, tandis que l'instruction assimilerait à tort l'Administration au tuteur de droit commun. Il nous semble, pour notre part, au contraire, que les deux textes ne sont nullement contradictoires et que le décret du 19 mai 1909 n'oblige nullement à considérer que les règles qui s'appliquent au service sont celles de l'administration légale et non de la tutelle. En effet n'est-il pas

---

(1) Si une succession échoit à un pupille au cours de la tutelle, les dispositions de l'article 451 (levée des scellés, inventaire) s'appliquent au Service comme au tuteur ordinaire.

(2) *Op. cit.* (p. 181).

significatif que l'article 2 du décret ne vise que des titres et valeurs d'une part (meubles que le tuteur de droit commun n'est pas tenu de vendre, mais seulement de transformer, s'ils sont au porteur, en valeurs nominatives), et les bijoux trouvés sur les pupilles d'autre part : c'est-à-dire des objets précieux ayant au plus haut chef le caractère de souvenirs de famille et constituant de plus, lorsqu'il s'agit d'un enfant trouvé, un signe de reconnaissance qu'il convient de conserver ?

4° La conversion des titres au porteur en titres nominatifs s'impose, en principe, au tuteur des pupilles de l'Etat comme à celui du droit commun.

5° Aux termes des articles 454 et 455 du Code civil, le Conseil de famille doit prendre, lors de l'entrée en exercice de toute tutelle, autre que celle des père ou mère, certaines décisions.

Il fixe d'abord la somme à dépenser annuellement pour l'entretien du mineur et la gestion de ses biens. Le Conseil de famille des pupilles de l'Etat n'a pas à prendre une telle décision, l'Administration ayant, on l'a vu, comme les père et mère, le droit de jouissance légale sur les biens de ses pupilles, en contrepartie de l'obligation où elle est de les entretenir et éduquer à ses frais. Aussi est-ce ici l'article 385 du Code civil qui s'applique :

« Les charges de cette jouissance sont : ... 2° La nourriture, « l'entretien et l'éducation des enfants selon leur fortune. »

Le Conseil de famille n'a pas non plus, ici, à déterminer à partir de quelle somme le tuteur devra employer l'excédent des revenus sur les dépenses. Les règles de l'emploi des deniers des pupilles de l'Etat sont fixées réglementairement et sont différentes de celles du droit commun, ainsi que nous allons le voir.

SECTION II

Gestion des intérêts pécuniaires des pupilles au cours de la tutelle : La notion de « deniers pupillaires »

Le tuteur des pupilles de l'Etat a les mêmes pouvoirs que le tuteur de droit commun pour la gestion de leurs biens et en général de tous leurs intérêts pécuniaires. Il les représente

dans l'accomplissement des actes juridiques relatifs à leurs droits patrimoniaux. Et il est assujetti, dans ces actes, aux mêmes obligations et aux mêmes formalités auxquelles le Code civil astreint le tuteur (à l'exclusion des père et mère, tuteurs légaux ayant le droit d'administration légale sur les biens de leurs enfants).

Naturellement, l'homologation du tribunal doit être demandée chaque fois qu'elle est prévue par le Code civil, puisqu'aussi bien, aux termes de l'article 389, alinéa 6, l'administrateur légal doit l'obtenir comme le tuteur ordinaire. De même, les actes interdits au tuteur le sont aussi au Service de l'assistance à l'enfance. Mais en outre, le préfet (ou l'inspecteur délégué) doit obtenir le consentement du Conseil de famille dans tous les cas où ce consentement est requis par le droit commun. M. Alcindor semble bien le reconnaître lui-même : « Nombreux sont les « actes, dit-il — sans d'ailleurs les citer et par conséquent en « s'en référant au droit commun — que le tuteur ne peut « accomplir qu'après s'être fait habiliter. La formalité requise « est alors la délibération du Conseil de famille... »

Or, n'est-ce point dire explicitement que la gestion des biens des pupilles de l'Etat est, en principe, conforme à une tutelle et non à une administration légale, comme le pense cet auteur, puisque le père (ou la mère) accomplit seul les actes que le tuteur ne peut faire qu'avec l'autorisation du Conseil de famille (art. 389).

A vrai dire, n'était son importance théorique, la question ne présenterait guère qu'un intérêt pratique réduit, car il est rare que le tuteur des pupilles de l'Etat ait à accomplir, pour la gestion de leur patrimoine — qui se réduit le plus souvent aux économies qu'ils font sur leurs salaires — des actes nécessitant l'approbation du Conseil de famille.

La notion de « deniers pupillaires »

Ainsi l'administration des biens des pupilles est en principe soumise aux mêmes règles que celle des mineurs en tutelle du droit commun. Mais une importante différence résulte du fait que la tutelle de ces enfants est dévolue à un service public, soumis comme tel à un régime juridique spécial. Un des grands principes de notre droit administratif est en effet la stricte

séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, l'ordonnateur n'ayant en aucun cas le maniement des deniers publics.

Cette séparation s'applique pour la gestion des biens des pupilles. Elle est à l'origine de la distinction faite par la loi, parmi les éléments de leur patrimoine, entre les « biens » proprement dits et les « deniers pupillaires ». Tandis qu'il appartient au préfet (ou à l'inspecteur), tuteur légal, de prendre toutes les décisions relatives à la gestion de la fortune des pupilles, à l'administration de leurs biens, la gestion des « deniers pupillaires » est confiée par l'article 17 de la loi de 1943 au trésorier-payeur général (à Paris, au receveur de l'Assistance publique).

Ni la loi du 27 juin 1904, ni celle du 15 avril 1943 (qui a repris textuellement les dispositions de la première), ni enfin le décret portant règlement d'administration publique du 19 mai 1909, qui a déterminé les règles à suivre pour la gestion des deniers pupillaires, n'ont donné de définition de ces deniers. Le dernier de ces textes a seulement énuméré les biens entrant dans cette catégorie, en fixant les modalités de leur administration.

Mais le principe qui a dicté au législateur la différenciation, parmi les biens du pupille, des deniers pupillaires, nous permet de définir ceux-ci comme comprenant toutes les sommes en numéraire et valeurs mobilières appartenant aux pupilles, qui passent entre les mains du tuteur. Et, en effet, rentrent dans les deniers pupillaires :

1° Les capitaux mobiliers : sommes d'argent trouvées avec le pupille ou remises en son nom, ou provenant de successions, dons, legs, gratifications ou primes, etc., titres et valeurs mobilières.

2° Les revenus et arrérages : ces biens ne constituent des deniers pupillaires que pour autant que le pupille est âgé de plus de dix-huit ans. Nous avons dit en effet que le Service de l'assistance à l'enfance, obligé d'assurer l'entretien et l'éducation des pupilles, bénéficie en contrepartie du droit de jouissance légale sur les biens de ceux-ci, dans les mêmes conditions que les père et mère.

Cependant on doit faire quelques remarques relativement aux arrérages dus aux pupilles pour les accidents du travail leur étant survenus. Les sommes perçues à ce titre, allouées en raison

d'une incapacité partielle ou totale de travail, compensent une diminution de leurs gages. Elles doivent donc être assimilées au produit du travail, et constituent des deniers pupillaires sur lesquels l'Administration ne saurait exercer son usufruit légal, quel que soit l'âge du pupille. Néanmoins lorsque l'incapacité est totale, il doit être fait déduction, au profit du département, des sommes nécessaires à l'entretien du pupille, l'excédent seul devant être considéré comme denier pupillaire.

3° Produit du travail : quel que soit l'âge du pupille, le droit de jouissance légale de l'Administration — de même que celui des parents — ne peut s'exercer sur les produits du travail des pupilles. Il ne s'ensuit pas que tout ce qui est dû à ces mineurs en rémunération de leur travail, ait la qualité de deniers pupillaires : n'entre dans cette catégorie que la part du salaire qui, ainsi que nous l'avons dit en parlant des contrats de placements à gages, « est placée au compte d'épargne du pupille, conformément à l'article 17 de la présente loi » (art. 28 *in fine*).

Le fait que la partie des attributions du tuteur impliquant le maniement des sommes d'argent est confiée au trésorier-payeur général, met à la charge de ce dernier — et, conformément à l'article 16 de la loi, sous sa responsabilité de comptable, garantie par son cautionnement — certaines des obligations du tuteur de droit commun.

C'est lui qui doit — soit de sa propre initiative, soit sur l'ordre du préfet — procéder à la conversion des titres au porteur, que recueillerait le pupille, en titres nominatifs. C'est à lui aussi qu'incombe l'obligation de faire emploi des sommes disponibles appartenant aux pupilles, capitaux ou revenus. Cette obligation est plus stricte en ce qui concerne la gestion du patrimoine des enfants assistés que celle du droit commun. D'une part, alors que, selon le Code civil, le Conseil de famille est appelé à décider, à l'entrée en fonction du tuteur, à partir de quelle somme celui-ci devra faire emploi de l'excédent de recettes sur les dépenses, le Conseil de famille des pupilles de l'Etat n'a pas à statuer, on l'a dit, sur ce point. C'est qu'en effet, le comptable doit, aux termes de l'article 6 du règlement du 19 mai 1909, faire emploi de toute somme appartenant aux pupilles dont il fait recette, si minime soit-elle, se trouvant ainsi dans la même situation que le tuteur qui a omis de faire déterminer la somme à partir de laquelle doit commencer l'emploi

(art. 456). D'autre part, tandis que le tuteur de droit commun a, pour faire emploi des fonds de son pupille, un délai de six mois (art. 455) ou de trois mois (loi du 27 février 1880), l'emploi des sommes appartenant aux pupilles de l'Etat doit être effectué dans les quinze jours de la recette. L'article 17, alinéa 4, de la loi du 15 avril 1943 prescrit que « les fonds sont placés, soit à « la Caisse nationale d'épargne, soit aux Caisses d'épargne « ordinaires, soit en rentes sur l'Etat ».

Le trésorier-payeur général est, par ailleurs, tenu de faire toute diligence pour recouvrer, sur les ordres du tuteur légal, les sommes dues aux pupilles, à quelque titre que ce soit. Il doit faire, à la requête du préfet agissant, s'il y a lieu, en vertu de délibérations du Conseil de famille, les exploits, poursuites et commandements nécessaires contre les débiteurs en retard dans leurs paiements (décret du 19 mai 1909, art. 13).

Nous avons dit, à propos des contrats de travail conclus pour les pupilles, que la partie de leurs gages qui doit être placée à leur compte d'épargne est recouvrée sur les patrons par états rendus exécutoires par le préfet. L'article 17 de la loi dispose que « les poursuites ont lieu comme en matière de contributions directes ». Les pupilles bénéficient ainsi, pour le paiement de leurs salaires, de prérogatives de puissance publique, grâce au caractère administratif de leur tutelle. La loi précise d'ailleurs que « ces dispositions ne sont pas applicables aux autres créances des pupilles ». C'est que le législateur accorde une sollicitude toute particulière aux économies que les pupilles réalisent sur leurs gains, économies qui constituent presque toujours toute leur fortune. Comme le dit M. Alcindor, « même dans la gestion des biens, la protection de la personne « du pupille est l'idée dominante ; c'est elle qui inspire les « règles propres aux deniers pupillaires ».

Le trésorier-payeur doit enfin accomplir de sa propre initiative les actes conservatoires nécessaires à la protection du patrimoine des enfants assistés, ou en signaler l'urgence au préfet. C'est ainsi qu'il doit avertir celui-ci de l'expiration des baux, empêcher les prescriptions de s'accomplir, veiller à la conservation des droits, privilèges et hypothèques appartenant aux pupilles, requérir la transcription des jugements lorsqu'elle est nécessaire. Il est également tenu, en tant que comptable, de vérifier la régularité des ordres qui lui sont envoyés par le préfet.

Les comptables (trésorier-payeur général, receveur de l'Assistance publique à Paris et leur subordonnés) reçoivent une indemnité à raison des dépenses qui leur sont occasionnées par la gestion des deniers pupillaires.

SECTION III

Compte de tutelle

Conformément aux articles 469 et suivants du Code civil, le tuteur des pupilles de l'Etat doit leur rendre compte de sa gestion lorsqu'elle finit et leur remettre un compte de tutelle. Néanmoins, cette formalité est soumise à certaines règles, par lesquelles elle déroge à celles du droit commun.

Rappelons d'abord qu'il n'y a pas lieu à reddition d'un compte de tutelle lorsque la personne du fonctionnaire chargé des fonctions de tuteur est changée. Aussi bien, les opérations effectuées par le comptable sont-elles soumises au contrôle annuel de la Cour des comptes.

Mais la différence essentielle avec le droit commun est que le compte de tutelle, préparé par le tuteur, *est soumis au contrôle et à l'approbation du Conseil de famille,* alors que le Code civil ne prescrit aucune formalité de ce genre. « Les « comptes de tutelle, dit l'article 19, alinéa 2, de la loi du « 15 avril 1943, sont approuvés par le Conseil de famille et « rendus sans frais. »

Plusieurs raisons justifient cette particularité. D'abord ceci résulte de la symétrie qui existe entre la gestion des deniers pupillaires et celle des deniers publics. Le Conseil de famille se présente, nous l'avons dit, à la fois sous l'aspect de ce Conseil en droit commun, et sous celui d'une assemblée administrative délibérante. C'est lui, en particulier, qui est chargé de prononcer l'admission en non-valeur des créances pupillaires irrecouvrables. D'autre part, il appartient, d'après la loi, au Conseil de famille de statuer, au moment où la tutelle de l'Administration prend fin :

1° Sur l'éventualité d'une remise au pupille de partie des sommes qui ont été perçues par l'Administration au titre de l'usufruit légal. (« Toutefois, dit en effet l'article 19, sur l'avis

du Conseil de famille, le préfet peut faire à cet égard, au moment de la reddition des comptes, toute remise qu'il jugera équitable. »)

2° Sur l'opportunité de surseoir, provisoirement, au versement d'une partie des sommes appartenant aux pupilles. « Le « Conseil de famille, s'il le juge conforme à l'intérêt du pupille, « peut surseoir partiellement au versement de l'avoir pupillaire « jusqu'à ce que le pupille ait atteint vingt-cinq ans au maxi- « mum. Cette mesure peut être prise soit sur proposition du « tuteur, soit sur demande du pupille. Dans ce dernier cas, « un régime de primes d'épargne est institué en faveur des « pupilles » (art. 17, al. 6).

Cette disposition constitue l'unique innovation de la loi de 1943 en matière de gestion des deniers pupillaires. L'article 15 de la loi de 1904 prévoyait que le Conseil de famille pouvait décider, au moment de la sortie d'un pupille du Service des enfants assistés, qu'une partie ne dépassant pas le cinquième de son pécule pourrait être retenue et versée à la Caisse nationale des retraites pour lui constituer une pension de retraite.

Mais on avait dû renoncer à appliquer cette mesure, car la pension ainsi constituée était insignifiante, aussi bien en raison de la faiblesse du capital versé, qu'à cause des dévalorisations successives de la monnaie (1). Aussi la loi nouvelle a-t-elle abrogé cette disposition pour consacrer un système employé par quelques départements, en cas d'acceptation volontaire des anciens pupilles, et l'étendre en le rendant applicable en dehors même de cette acceptation. Lorsqu'en effet un ancien pupille demande lui-même à ce qu'une partie de son avoir demeure entre les mains de l'Administration, il bénéficie de primes proportionnelles à l'importance du dépôt et à sa durée. Si, au contraire, un pupille a donné, au cours de sa minorité, des signes de dissipation et de prodigalité, l'Administration peut le protéger, pendant quelques années, contre ses propres défauts en conservant une partie des économies qu'il a réalisées, sans que cette mesure lui en fasse « perdre en fait le bénéfice », comme cela se produisait avec le système de la Caisse équitable ».)

Il y a là une institution tout à fait intéressante, puisque le

(1) Circulaire du 4 juin 1943.

Service empêche ainsi, malgré eux, des majeurs ayant pleine capacité, de dissiper des biens qu'ils possèdent en toute propriété, un peu comme pourrait le faire un disposant à titre gratuit en prescrivant les modalités conservatrices des biens qu'il donne ou lègue. Les pouvoirs de tutelle du Service de l'assistance à l'enfance sont ainsi plus grands que ceux du Conseil de famille ou même du père en droit commun (qui pourraient bien constituer une retraite au mineur, comme disposait la loi de 1904, mais non retenir malgré lui une partie de ses biens).

Une dernière, mais importante particularité de la reddition du compte de tutelle des pupilles de l'Etat résulte de ce qu'elle est soumise à ces pupilles non point postérieurement à la cessation de la tutelle — du moins lorsque celle-ci est due à la majorité du pupille — mais bien *deux mois au moins avant leur majorité,* en opposition avec l'article 471 du Code civil et avec tous les principes généraux de la capacité des personnes. Le Conseil de famille délibère sur le projet de compte établi par le tuteur, en possession des pièces justificatives et des observations ou de l'approbation du pupille, quelques jours, en principe, avant la majorité de celui-ci.

Il faut donc admettre que les pupilles de l'Etat ont pleine capacité, quelque temps avant d'avoir atteint leur majorité, pour recevoir valablement et approuver leur compte de tutelle.

En cas d'adoption ou de remise aux parents, le compte est rendu aux personnes qui succèdent à l'Assistance publique dans l'exercice des droits de tutelle ou de puissance paternelle, et seulement après l'intervention de ces actes.

SOUS-TITRE IV

QUESTIONS DE RESPONSABILITE

CHAPITRE X

ETUDE DES CAS OU LA RESPONSABILITE DE L'ADMINISTRATION PEUT SE TROUVER ENGAGEE A RAISON DE LA TUTELLE DES PUPILLES DE L'ETAT

Nous avons jusqu'ici parlé du fonctionnement de la tutelle des pupilles de l'Etat sans parler des contestations de caractère contentieux qu'il peut susciter. De fait, il est relativement rare que des litiges soient portés devant les tribunaux, dans lesquels le tuteur des enfants assistés soit partie personnellement et non pas ès qualité, comme représentant ses pupilles dans les actions civiles ou pénales relatives à leur personne ou à leur patrimoine. Ceci se produit néanmoins quelquefois. Et ces contestations sont particulièrement délicates, puisqu'il s'agit, comme nous l'avons dit, d'un service public (donc, en principe, soumis à un régime spécial de droit administratif) auquel est dévolue la charge d'une tutelle qui, selon le vœu même du législateur, est autant que possible conforme à celle organisée par notre droit commun.

Nous étudierons deux séries d'hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'Administration peut se trouver engagée :

1° A raison de la gestion par le Service de la tutelle qui lui est dévolue par la loi ;

2° A raison des actes délictueux ou quasi délictueux des mineurs dont le Service a la tutelle.

SECTION I

Responsabilité du Service a raison de la gestion de la tutelle

Les actes accomplis par le tuteur des enfants assistés dans l'exécution de sa mission légale sont susceptibles d'engager sa responsabilité à l'égard du pupille de l'Etat d'une part, et des tiers avec qui il a affaire pour la gestion de la tutelle d'autre part

I. — *Responsabilité du tuteur à l'égard du pupille*

La responsabilité de l'Administration à l'égard du pupille peut naître de deux catégories d'actes qu'il importe de distinguer :

A. — Elle peut, tout d'abord, avoir pour fondement les fautes de service qui seraient commises lors de l'admission de l'enfant dans le Service de l'assistance à l'enfance. C'est ainsi que l'Administration pourrait peut-être, le cas échéant, voir sa responsabilité engagée au cas où l'admission aurait été prononcée sans que l'enquête administrative préalable ait démontré de façon certaine la réalité de l'abandon. Il en pourrait être de même au cas où l'enquête n'aurait pas établi l'état civil exact de l'enfant et où cette carence serait due à une négligence des fonctionnaires du service (1).

Ces hypothèses ne présentent aucune difficulté quant à la compétence juridictionnellle : celle-ci ne saurait appartenir qu'aux tribunaux administratifs. Il s'agit en effet d'actes

---

(1) On trouve une espèce de ce genre (non pas, à vrai dire, pour une enfant abandonnée, mais pour une orpheline) dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 juin 1949, Dame Legrand-Wintringer, S. 1950-3-64. Cf. *supra,* sur cet arrêt, p. 137 *ad notam.*

administratifs n'ayant pas le caractère d'actes de tutelle, puisqu'accomplis précisément en vue d'instaurer cette tutelle.

B. — Mais une fois cette dernière établie, une responsabilité peut-elle incomber au service, au cas où le pupille aurait souffert un dommage par suite d'une faute commise dans la gestion tutélaire de ses biens ?

Référons-nous d'abord, sur ce point, au droit commun. Le tuteur, dit l'article 450 du Code civil, « administrera les « biens du mineur en bon père de famille et répondra des dom- « mages-intérêts qui pourraient résulter d'une mauvaise gestion ».

Une disposition de la loi du 15 avril 1943, article 16, alinéas 1 et 2, est relative à la façon dont sont protégés les biens des pupilles de l'Etat gérés par le Service de l'assistance à l'enfance :

« Les biens du tuteur ne sont pas soumis à l'hypothèque légale « instituée par l'article 2121 du Code civil. La gestion des deniers « pupillaires est garantie par le cautionnement du comptable. »

Nous avons vu la distinction qui devait être faite entre l'administration des biens et des intérêts pécuniaires des pupilles et la gestion des « deniers pupillaires ». Faut-il déduire de l'article 16 que seule cette dernière serait garantie, et qu'en ce qui concerne l'administration de tous ses intérêts le pupille se heurterait à une complète irresponsabilité du tuteur. Il se trouverait alors dans une situation plus mauvaise que celle des enfants de famille, sans qu'aucune justification puisse être donnée de ce fait.

Telle ne doit pas être cependant l'interprétation qui doit être donnée à l'article 16 de la loi. Ce texte ne dénie nullement aux anciens pupilles de l'Etat le droit de critiquer la façon dont leurs intérêts ont été administrés. Il leur enlève seulement, en supprimant l'hypothèque légale du tuteur, une sûreté dont à vrai dire, ils n'auraient que faire.

En effet, l'analyse de l'organisation de la tutelle que nous avons faite nous a montré que c'est en réalité l'Administration, empruntant la personnalité morale du département, qui est investie des pouvoirs de tutelle. La responsabilité résultant d'une administration défectueuse des biens des pupilles incombe donc aux finances publiques et non pas au préfet ou à l'inspecteur qui ne sont que les organes représentatifs du service.

Ces fonctionnaires, lorsqu'ils gèrent mal les intérêts des pupilles (en laissant par exemple éteindre un droit par prescription, ou en n'accomplissant pas à temps des actes conservatoires

nécessaires) commettent des fautes de service et engagent la responsabilité de l'Administration à raison de son mauvais fonctionnement. Il en est d'ailleurs de même dans les cas où une obligation imposée personnellement aux tuteurs n'est pas exécutée par les agents du service. Par exemple, les finances publiques supporteraient le demi-droit en plus frappant les retards au paiement de droits sur les successions qui écherraient aux pupilles, conformément au droit commun (1).

Seulement, en raison du principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, le trésorier-payeur général supporte la responsabilité des fautes qui seraient commises dans la gestion des deniers pupillaires. C'est ainsi qu'il doit n'exécuter que les ordres régulièrement pris par l'ordonnateur (c'est-à-dire le préfet) et qu'il doit apporter la diligence nécessaire à leur exécution. C'est sur ses biens propres que le comptable répond de la gestion correcte des deniers pupillaires, comme de tous les fonds qu'il manie : tel est le sens de l'alinéa 2 de l'article 16. Mais il est important de remarquer que sa gestion est annuellement jugée par la Cour des comptes, qui seule peut le déclarer en débet, si une irrégularité a été commise par lui, mais qu'il ne peut voir sa responbilité mise en cause par l'ancien pupille devant les tribunaux de droit commun.

Par contre, l'ancien pupille peut-il se pourvoir devant ces tribunaux contre les fautes commises dans l'administration de ses biens (par opposition aux deniers pupillaires) ?

Dans son commentaire de la loi de 1904, c'est la solution qu'admettait M. Alcindor. Celui-ci, par comparaison avec la responsabilité du trésorier-payeur général qui, dit-il, « est purement et simplement celle du comptable » et ne peut être déclarée que par la Cour des comptes à l'exclusion des tribunaux ordinaires, estime que « celle du département est à proprement parler celle du tuteur du Code civil ». Et, en effet, la volonté du législateur est certaine, qui tend à calquer la tutelle des pupilles de l'Etat, dans son organisation comme dans son fonctionnement, sur les institutions du droit privé.

En dépit de cette argumentation, nous estimons cependant que la réparation des fautes commises dans la gestion des intérêts

(1) V. avis du ministre des Finances, du 27 décembre 1909, cité par M. Alcindor.

des pupilles — fautes de service, comme on l'a vu — devrait être de la compétence des juridictions administratives. Le caractère de droit privé de la tutelle s'effacerait ici devant le fait que cette tutelle est dévolue à un service public ; et l'on éviterait ainsi d'apporter une exception, en cette matière, aux règles générales de la responsabilité de la puissance publique.

Il en résulterait d'ailleurs, remarquons-le, que la responsabilité du service ne pourrait être mise en cause devant le juge administratif qu'après liaison du contentieux par une décision préfectorale — et qu'elle ne serait pas appréciée de la même façon que celle du tuteur de droit commun. Certes, le juge administratif cherche toujours, en de tels cas, à donner des solutions semblables à celles du droit privé; mais il ne saurait s'interdire de leur apporter les dérogations nécessitées par « les besoins du service », selon la formule si souvent reprise de l'arrêt Blanco.

Au surplus, l'intérêt d'une telle discussion est surtout théorique : à notre connaissance, jamais un ancien pupille n'a porté devant les juges une contestation relative à la gestion de ses biens par le service.

C. — Quant aux actes de tutelle relatifs à l'éducation du pupille et à la protection de sa personne, ils ne sauraient donner naissance à aucune responsabilité.

Par contre, l'obligation qui incombe au Service de l'assistance, d'entretenir et de soigner le pupille ne peut-elle ouvrir à celui-ci, en cas de mauvaise exécution, un droit à réparation à l'encontre de l'Administration ?

Cela paraît extrêmement douteux. Il faut, à ce sujet, remarquer qu'aucune action n'est ouverte aux enfants contre leurs parents pour sanctionner l'obligation d'entretien, dont se rapproche celle du service.

Il est en tout cas certain que ce serait, le cas échéant, devant les tribunaux administratifs que le pupille (devenu majeur) pourrait tenter d'actionner l'Administration [1] : ceci, non pas seulement au cas où le dommage invoqué par le pupille serait dû à la faute d'un agent du service, mais encore si la faute était

---

(1) La compétence serait, en effet, la même que pour la mise en jeu, par les malades, de la responsabilité des services publics hospitaliers.

celle de gardiens ou de nourriciers [1] — sauf, bien entendu, le cas de faute personnelle.

II. — *Responsabilité du tuteur à l'égard des tiers*

De même que le tuteur de droit commun, le tuteur des pupilles de l'Etat, lorsqu'il agit ès qualité, c'est-à-dire en représentation du pupille, ne fait naître d'obligation qu'à la charge du pupille et non à la sienne propre : *factum tutoris est factum pupilli*. Il n'y aurait exception à ce principe que si le tuteur commettait, à l'occasion de ses fonctions, un vol ou un délit ou quasi-délit. Mais c'est là une hypothèse dénuée d'intérêt pratique, en ce qui concerne les enfants assistés.

Par contre, la responsabilité de l'Administration peut se trouver engagée à raison des nombreux actes juridiques (contrats, en particulier) qu'elle doit accomplir pour assurer la subsistance, l'entretien et l'éducation des pupilles ; le préfet (ou l'inspecteur des services d'assistance délégué) apparaît alors davantage comme chef du Service de l'assistance à l'enfance que comme tuteur des pupilles de l'Etat.

1° Tout d'abord, on a vu que le service se charge lui-même de fournir l'habillement des enfants, et, dans les centres d'élevage, certains objets et même parfois le lait nécessaires à l'élevage des tout jeunes enfants. Enfin, l'Administration assure complètement l'entretien des pupilles qui sont au « foyer » ou dans des placements spéciaux gérés par le service. Pour se procurer tout ce dont il a ainsi besoin, le tuteur des pupilles de l'Etat doit conclure des contrats, soit dans des formes de droit public (en particulier par adjudication), soit dans les formes du droit privé. Ces actes peuvent donner lieu à toutes les contestations contentieuses de la part des cocontractants, de l'Administration ou des tiers (soumissionnaires aux adjudications par exemple) qui pourraient être soulevées quel que soit le service public en cause.

Il nous suffira d'en mentionner l'éventualité.

2° Beaucoup plus originaux sont les contrats que le Service passe avec des particuliers pour assurer l'entretien et l'éduca-

---

(1) Pour les mêmes raisons que l'on trouvera exposées dans la section suivante (p. 295 sqq.).

tion de ses pupilles, les « contrats de placement ». Le contrat de placement étant un contrat de droit privé, les contestations qui peuvent naître à raison de son exécution sont de la compétence des juridictions de droit commun.

Il semble qu'en pratique, les seules hypothèses où la responsabilité du service ait été mise en cause, soient celles où des nourrices au sein furent contaminées par des nourrissons hérédo-syphilitiques à elles confiés par l'Administration. Une telle situation ne pourrait plus guère se présenter de nos jours, l'élevage au sein des nourrissons de l'Assistance publique ayant été remplacé, on l'a vu, par un mode d'alimentation artificiel. De fait, la dernière décision judiciaire que nous ayons relevée en cette matière, remonte à 1903. La question ne présente donc plus aujourd'hui qu'un intérêt juridique théorique.

Les jugements intervenus sur ce point considèrent que le contrat de placement comporte, à la charge de l'Administration, l'obligation de s'assurer que le nourrisson qu'elle confie à une nourrice ne présente aucun danger de contagion. Si donc l'Assistance publique, bien que des accidents hérédo-syphilitiques aient pu être constatés sur un enfant, le confie néanmoins à une nourrice saine, sa responsabilité se trouve engagée vis à-vis de celle-ci (Seine, 5 avril 1886).

Certes, la responsabilité de l'Administration à cet égard ne saurait se trouver aussi facilement reconnue que dans le cas où un enfant est confié à une nourrice par ses parents (1). L'Assistance publique, en effet, ignore le plus souvent l'origine des enfants qu'elle est tenue de recueillir (Seine, 21 janvier 1889). Comme le disent Deroin, Gory et Worms (2), « l'Administration « remplit en recueillant les enfants assistés, une mission sociale « qui lui est confiée par la loi ». Ces considérations ont rendu les juges beaucoup plus sévères quant à la preuve que devait fournir le demandeur, pour que soit engagée la responsabilité du service, et les nourrices ont vu souvent leur demande rejetée (voir par exemple Poitiers, 26 décembre 1892 — D. P. 93-2-349).

En définitive, on peut dire que l'Administration se trouve

---

(1) La jurisprudence se montre en effet très stricte à cet égard. Cf. Lyon, 15 juin 1901 (S. 1902-2-40).

(2) *Traité théorique et pratique d'assistance publique*, édition de 1914, t. II (p. 471).

dégagée de toute responsabilité dès lors que sont remplies trois conditions :

a) Existence d'une réglementation du Service départemental de l'assistance à l'enfance, conçue avec prudence;

b) Stricte observation de cette réglementation par les agents de l'Administration et par le médecin du service;

c) Impossibilité de relever une faute professionnelle à la charge de ce médecin.

Ces solutions pourraient éventuellement s'étendre, *mutatis mutandis,* aux hypothèses où des nourrices ou gardiennes subiraient un dommage par suite de la présence chez eux d'un pupille ; mais il semble qu'un litige ait peu de chances de survenir, d'autant plus que le service, comme la nourrice, ont à tout moment, la possibilité de rompre le contrat.

Il n'est alors dû aucune indemnité et, en particulier, l'obligation où sont les nourriciers de rendre l'enfant dès que la demande leur en est faite par le service et pour quelque motif que ce soit, semble bien exclure la possibilité de tout recours en indemnité devant le juge du contrat, alors que ce recours est normalement reconnu à la gardienne d'un enfant confié par un particulier, lorsque celui-ci use de son droit de reprendre l'enfant *ad nutum.*

SECTION II

La responsabilité du Service peut-elle se trouver engagée a raison des actes du pupille ?

Une question se pose dès le début de cette étude : doit-on appliquer au service, du moins sous certaines conditions, l'article 1384, paragraphe 2, qui établit à la charge des père et mère une présomption de faute lorsqu'un dommage a été causé par leurs enfants mineurs habitant avec eux ?

Cela ne serait pas contestable si l'on adoptait l'opinion de Aubry et Rau (1) qui — suivant en cela Pothier (2) — assimilent

(1) T. VI, § 447, en particulier note 11. Dans le même sens : Duranton, Marcadé, Larombière, Zachariæ et un arrêt Colmar du 14 juin 1830 (S. 30-2-334).

(2) *Des obligations,* I, 121.

sur ce point le tuteur de droit commun aux parents, bien que le Code n'ait pas expressément consacré cette solution et que, de leur propre avis, « les dispositions de l'article 1384 ne doivent pas en général être étendues par voie d'analogie ».

Mais cette opinion a été fortement combattue, en particulier par Laurent (1). Et aujourd'hui il semble qu'elle ne soit plus admise par aucun des auteurs qui traitent de la responsabilité délictuelle, du moins dans l'état actuel de nos textes (2), en dehors des cas visés par des lois spéciales (délits ruraux, forestiers, de pêche fluviale et de chasse). Repoussent en effet cette assimilation : MM. Savatier (I, 247), Lalou (990), H. et L. Mazeaud (I, 746), Demogue (833), Planiol, Ripert et Esmein (VI, 626).

Quelles sont les raisons invoquées pour exclure le tuteur de cette présomption de responsabilité ?

« Même dans les cas où le tuteur a des droits sur la « personne du mineur, écrivent MM. Mazeaud, ces droits, très « limités et dont l'exercice est soumis au contrôle du Conseil « de famille, ne ressemblent en rien à ceux qui découlent de la « puissance paternelle ; ils n'en sont qu'une réduction (Josse- « rand) insuffisante pour fonder la responsabilité de l'ar- « ticle 1384, paragraphe 2, lequel implique une autorité « absolue sur la personne de l'enfant ». Or, si telle était la seule raison d'exclure le tuteur de l'application du paragraphe 2 de l'article 1384, il n'est pas certain que cette exclusion pourrait jouer en faveur du Service de l'assistance à l'enfance. On a vu en effet que la tutelle administrative des pupilles de l'Etat est tout à fait spéciale et rappelle sur bien des points la puissance paternelle dont sont investis les père et mère.

Mais il est une raison beaucoup plus générale de ne pas assimiler le tuteur aux parents : c'est qu'il est impossible de ne pas entendre de manière absolument restrictive l'énumération légale des personnes civilement responsables des dommages causés par d'autres personnes. Les personnes « dont on doit répondre » (art. 1384, § 1) ne peuvent être que celles qu'énumèrent les paragraphes suivants de la loi. Une généra-

---

(1) *Principes de droit civil français*, t. XX (p. 555). V. aussi Colmet de Santerre, Demolombe, Baudry et Lacantinerie.

(2) Mais le *Projet de Code franco-italien des obligations*, art. 79, § 1, assimile le tuteur aux parents.

lisation est d'autant moins possible que les situations juridiques visées dans ces paragraphes sont différentes et que, depuis 1937, celle des instituteurs ne déroge même plus au droit commun (1).

Cette dernière raison nous semble s'appliquer pleinement au tuteur des pupilles de l'Etat car, pour particulière que soit la tutelle qui lui est dévolue, elle reste cependant une tutelle et l'on ne peut l'assimiler purement et simplement à la puissance paternelle. Aussi ne pouvons-nous souscrire à l'opinion de M. Alcindor lorsqu'il écrit : « Le département, qui se trouve « substitué aux père et mère, est placé à cet égard dans la même « situation que les parents » (2).

Ceci ne signifie d'ailleurs nullement qu'aucune responsabilité ne puisse exister à la charge du Service de l'assistance à l'enfance à raison d'actes dommageables commis par ses pupilles, ainsi que semblait le croire Alcindor (« Les actes accomplis par le mineur ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité du tuteur » (de droit commun), écrit-il en effet, et il parle en note de « l'irresponsabilité du tuteur »). Il faudra seulement prouver, dans tous les cas, pour engager la responsabilité de l'Administration, qu'elle a commis une faute de surveillance. Seule la charge de la preuve se trouve donc déplacée.

Deux situations doivent maintenant être envisagées successivement : celle où le pupille qui a commis l'acte dommageable se trouvait placé sous la surveillance directe des agents du service, dans un « foyer » ou dans un établissement dirigé par ce service; celle, ensuite, où le pupille a été confié par l'Administration à un particulier chargé de son entretien, de son éducation et de sa surveillance.

I. — *Cas où l'enfant se trouvait sous la surveillance des agents du service*

Il est à remarquer que c'est seulement dans ce cas, au demeurant exceptionnel, que l'on pourrait songer à assimiler l'Administration aux parents pour l'application de l'article 1384, paragraphe 2, du Code civil. En effet, cette responsa-

(1) Cf. Savatier, *loc. cit.*, et Mazeaud, t. I, n^{os} 713 sqq.
(2) V. en notre sens Mazeaud, t. I, n° 747.

bilité accrue n'existe à la charge des parents qu'autant que leurs enfants mineurs habitent avec eux, cette condition étant rigoureusement exigée par la jurisprudence (1).

Nous avons conclu à l'impossibilité d'assimiler le tuteur des pupilles de l'Etat aux père et mère. Mais ne doit-on pas lui appliquer, dans notre hypothèse, l'alinéa 4 de l'article 1384, visant la responsabilité des instituteurs ?

A un certain moment, la jurisprudence a, en effet, cherché à entendre, par « instituteur », toute personne chargée d'une manière permanente, et à quelque titre que ce soit, de la surveillance d'enfants ou de jeunes gens. Mais les auteurs ont fait remarquer, avec juste raison :

1° Que les dérogations au droit commun sont de droit étroit et ne peuvent être étendues par assimilation;

2° Que la surveillance détachée de tout devoir d'éducation ou d'instruction est insuffisante pour justifier l'application de la responsabilité spéciale des instituteurs (2).

Ainsi celui qui élève d'autres enfants que les siens n'est pas, par là-même, leur « instituteur », et il en est ainsi de l'Assistance publique qui, comme le note un auteur, fait donner l'enseignement à ses pupilles par des instituteurs publics.

Toutefois, une distinction doit être faite, croyons-nous, parmi les diverses situations où des pupilles de l'Etat se trouvent placés sous la surveillance des agents du Service de l'assistance à l'enfance. Il est, en effet, un cas où l'on ne saurait éviter à ce service d'être responsable, dans les termes de l'article 1384, paragraphe 4, des dommages causés par ses pupilles : c'est celui où ces mineurs sont dans des écoles d'apprentissage, ou dans des établissements pour pupilles difficiles, gérés par l'Assistance publique elle-même.

Remarquons d'ailleurs que, depuis la loi du 5 avril 1937, l'article 1384, paragraphe 4, ne présente, pour la victime du dommage, aucun intérêt pratique en ce qui concerne la charge de la preuve : elle doit en effet désormais faire, conformément

---

(1) Civ. 7 novembre 1921, D. P., 1922-1-12.

(2) Note R. D. sous Caen 28 janvier 1926 et Rouen 5 novembre 1924, D. P., 1927-2-123. V. aussi note Planiol au D. P., 1892-1-5. Planiol, Ripert et Esmein, VI, n° 634. Mazeaud, I, 796. En ce sens, Grenoble 20 décembre 1901, D., 1902-2-147 et pour le Patronage des enfants en danger moral, tribunal civil de Valence 7 mars 1939, D. H., 39-351.

au droit commun, la preuve d'une faute de surveillance de la part de « l'instituteur ».

Cependant, même sous sa forme actuelle, le paragraphe 4 de l'article 1384 conserve, pour les victimes de dommages causés par des mineurs placés sous la surveillance d'instituteurs *publics,* un certain intérêt : ils doivent en effet porter leur demande devant les tribunaux judiciaires, alors qu'en l'absence de cette disposition — la faute de surveillance constituant une faute de service — le juge compétent serait le Conseil d'Etat.

Or il nous semble que la situation est exactement la même en ce qui concerne l'Assistance publique. Lorsque le dommage a été causé par un pupille élève d'une école du service, il semble que la compétence doive être judiciaire, bien que le défaut de surveillance constitue, là aussi, une faute de service.

Lorsqu'au contraire, une telle faute se produit dans un autre établissement qu'une école, par exemple au « foyer » des pupilles, la victime ne peut porter sa demande que devant le juge administratif.

C'est bien cette solution qu'adopte M. Waline dans sa note au D. P. 1929-1-153. Il n'y a pas de raison, estime-t-il, de ne pas traiter ici l'Assistance publique comme un autre service public.

Le Conseil d'Etat, placé devant une espèce de cette nature devrait donc rechercher : 1° s'il y a eu faute de service dans la surveillance que les agents de l'Administration doivent exercer sur les pupilles; 2° si le dommage causé se trouve lié d'une façon suffisamment nette avec la faute de surveillance.

Constatons d'ailleurs qu'en fait, la preuve du défaut de surveillance que la victime devra apporter sera relativement aisée. Il y a, en effet, une certaine analogie que M. Waline n'a pas manqué de faire observer, entre la situation de l'Assistance publique et celle des asiles d'aliénés. Ce rapprochement qui milite en faveur de la compétence administrative, dans le cas de dommage causé par un pupille (cf. arrêt Feutry), fait aussi présumer que le juge se montrera strict dans l'appréciation de la faute de service : une négligence même minime pourra éventuellement être constitutive d'une faute engageant la responsabilité du service (1).

---

(1) Cf. pour la responsabilité du fait des déments : Mazeaud, I, 713 et suivants, surtout 719.

II. — *Cas où le pupille se trouve placé chez des particuliers*

L'hypothèse que nous devons considérer maintenant est celle où un pupille a commis un acte dommageable par suite d'une faute de surveillance des nourriciers chez qui il a été placé par le Service de l'assistance à l'enfance.

Il y a lieu de se demander si l'Administration peut se voir civilement tenue de réparer le dommage causé par son pupille. Plusieurs solutions peuvent être proposées à ce problème :

A. — Dans son arrêt déjà cité du 4 juin 1929 (1) la Chambre des requêtes a adopté la thèse selon laquelle les gardiens des pupilles de l'Assistance publique seraient les préposés salariés de l'Administration. Elle nie d'autre part que la faute de surveillance commise par les nourriciers, préposés de l'Administration, puisse être considérée comme une faute de service dont l'appréciation ne relèverait que de la juridiction administrative, comme le soutenait accessoirement l'Administration générale de l'Assistance à Paris. Il n'y aurait, selon elle, faute de service que si « l'organisation et le fonctionnement du service assuré par l'Assistance publique » pouvait être incriminés, ne visant par là que la partie du service assurée par des agents administratifs. En effet, la Chambre des requêtes s'appuie pour affirmer la compétence des juridictions judiciaires sur ce fait que le nourricier « n'était point un agent de l'Administration, « qu'il n'était qu'un simple particulier avec qui l'Assistance « publique avait traité librement, dans les conditions et les « formes du droit privé... »

Dès lors, la Cour jugeait applicable à l'Assistance publique, l'article 1384, paragraphe 3, du Code civil et la déclarait civilement responsable des dommages causés par ses pupilles, par suite des négligences apportées à la surveillance exercée sur leur personne par les gardiens à qui ils sont confiés.

B. — Dans sa note sous cet arrêt, au *Dalloz*, M. Waline s'est, nous l'avons dit, déclaré entièrement opposé à la solution de la Chambre des requêtes. Son argumentation consiste à refuser aux nourriciers la qualité de préposés salariés de l'Assistance

(1) D. P., 1929-1-153.

publique et à voir en eux beaucoup plus des entrepreneurs que des loueurs de services salariés.

Aussi estime-t-il que l'article 1384, paragraphe 3, ne saurait jouer en cette circonstance. Ainsi l'Assistance publique ne répondrait jamais de la faute des gardiens, mais seulement de la sienne propre. « Il serait invraisemblable, ajoute M. Waline. « que cette Administration fût responsable *de plano* de tous « les méfaits de ses pupilles confiés, dans quelque village « perdu au fond d'une campagne, à un tiers, alors que, si le « dommage était causé par un pupille sous sa surveillance « immédiate, elle ne serait responsable que de ses fautes éta- « blies et prouvées ». Or la faute que peut commettre l'Administration, indépendamment de celle commise par les gardiens dans la surveillance des pupilles, est incontestablement une faute de service, consistant encore en un défaut de surveillance, non pas cette fois sur le pupille, mais bien sur le placement. Et la seule juridiction compétente, pour apprécier une telle faute, est le Conseil d'Etat.

Si l'on adopte le système proposé par M. Waline, le nourricier se trouve répondre seul des actes dommageables commis par le pupille par suite de négligence dans sa surveillance. L' « entrepreneur » qu'il serait est, par définition, celui qui est à ses risques et périls : de même qu'il peut faire des bénéfices ou subir une perte, de même il répond seul du dommage causé à un tiers au cours de l'exécution du travail. Théophile Roussel ne disait-il pas devant le Sénat, lors de l'établissement de la loi de 1904 : « ... le cultivateur auquel l'Administration confie « un pupille n'est pas tenu de borner ses prétentions au rem- « boursement de ses avances, c'est-à-dire *d'assumer des respon- « sabilités...* par dessus le marché ? ».

De même un arrêt de la Chambre des requêtes du 22 juillet 1891 (1) semble consacrer la solution selon laquelle la gardienne d'un enfant de famille est responsable des dommages causés par celui-ci. Si l'on néglige le fait que la Cour semble présenter, en dépit de la règle de l'effet relatif du contrat, la faute de surveillance comme un cas d'inexécution du contrat que pourrait invoquer la victime du dommage, il reste que l'attendu de cet arrêt est très caractéristique : « Attendu qu'en

(1) D. P., 1892-1-5 et note Planiol.

« acceptant, moyennant salaire, l'obligation de garder l'enfant « confié à ses soins, la femme Jeulin s'est engagée par là-même « à réparer le dommage causé par l'inexécution de cette « obligation... ».

Notons qu'implicitement la Chambre des requêtes faisait application de l'article 1384, paragraphe 4, à la femme Jeulin lui attribuant ainsi la qualification d' « instituteur ». Nous avons dit combien était critiquable une telle extension de cette notion.

C. — Des deux thèses qui s'opposent ainsi l'une à l'autre il est certain que celle qui était adoptée par la Chambre des requêtes en 1929, ne peut plus être admise aujourd'hui. Nous avons vu, en effet, que les textes administratifs actuels, implicitement confirmés par la loi de 1943, refusent aux gardiens la qualité de salariés qu'ils reconnaissent au contraire aux nourrices des centres d'élevage.

S'ensuit-il qu'il faille nécessairement adopter la doctrine opposée, qui laisse aux nourriciers toute la responsabilité des actes dommageables commis par les pupilles par suite des fautes de surveillance qui peuvent être prouvées à leur encontre ?

Il semble qu'une troisième solution puisse être présentée, que paraît vouloir consacrer, comme nous le verrons, la jurisprudence récente.

On peut en effet remarquer que la qualité qui est déniée aux gardiens de l'Assistance publique est celle de salarié mais non celle de préposé. La distinction entre nourrice et gardiens a été effectuée en vue de régler l'application à ces particuliers des « lois sociales » : elle n'a pas eu pour but de prendre position sur des questions de responsabilité.

Or, comme nous le faisions déjà remarquer dans notre recherche de la qualification juridique des gardiennes et nourrices, le concept de préposé tel qu'il est défini par la jurisprudence actuelle est plus étendu que celui de salarié. Les cas les plus patents de cette indépendance des deux notions ont été donnés par les tribunaux pour les accidents d'automobiles.

Peut-être peut-on trouver dans le *Traité de la responsabilité* de M. Savatier, la clé de cette distinction. Selon cet auteur, dans toutes les espèces où la responsabilité de l'article 1384, paragraphe 3, a été reconnue en dehors de l'existence d'un contrat de travail salarié, à la charge d'une personne, c'est que celle-ci aurait donné à un tiers la mission de veiller sur une

personne ou sur une chose dont elle-même devait légalement ou conventionnellement assurer la garde. Cette personne serait alors toujours en droit de donner des instructions et des ordres, c'est à-dire qu'elle serait, pour cette garde, au sens de la jurisprudence, le commettant de celui auquel elle en a remis l'exercice. Il en serait ainsi notamment, dit M. Savatier, lorsque l'Assistance publique confie un pupille à un particulier.

Peut-être est-ce forcer quelque peu le sens de l'arrêt de la Chambre des requêtes de 1929, que de l'interpréter de cette manière, comme le fait M. Savatier. Cet arrêt disait en effet expressément que le gardien est le préposé de l'Administration parce qu'il est salarié. L'idée est néanmoins intéressante à retenir. Et il semble que l'on puisse en trouver une application jurisprudentielle dans un jugement du tribunal de Valence du 27 mars 1939 (1). Cette décision reconnaît en effet des rapports de commettant à préposé entre le Patronage des enfants en danger moral et le patron auquel cette œuvre avait confié la surveillance d'un de ses élèves : or, le patron n'avait, en l'occurrence, rien d'un salarié, puisqu'au contraire c'est lui qui employait le jeune garçon qui se rendit coupable, en dehors de son travail, d'un délit au préjudice d'un tiers.

Si d'ailleurs nous nous reportons à ce que nous avons dit au sujet de la surveillance des placements et de la nature juridique des contrats conclus entre l'Administration et les particuliers pour l'entretien des pupilles, nous voyons que, bien que les nourriciers jouissent d'une grande latitude dans l'éducation des pupilles qui leur sont confiés, ils n'en doivent pas moins observer les instructions que le service peut leur donner à tout moment concernant cette éducation. Et nous avons vu qu'il était difficile d'établir sur ce point une distinction nette (sinon en degré) entre la situation de la nourrice de centre d'élevage, reconnue comme préposée salariée, et celle des gardiens.

Ainsi donc, il semble que le fait que les nourriciers des pupilles de l'Etat ne sont pas salariés ne soit pas un obstacle décisif à ce que la qualité de préposés de l'Administration en ce qui concerne la surveillance de ces mineurs leur soit reconnue.

Est-ce à dire que cette qualité de préposés, si elle leur était reconnue, doive entraîner automatiquement l'application à

---

(1) D. H., 1939-351.

l'Assistance publique de l'article 1384, paragraphe 3, par un tribunal de droit commun ?

Selon les termes mêmes de l'arrêt du 4 juin 1929, le pourvoi présenté par l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris tendait, en deuxième moyen, à faire reconnaître que seules les juridictions administratives étaient compétentes pour apprécier la responsabilité éventuellement encourue par le service « à raison de la faute commise par le père nourricier ». La Cour a, on l'a dit, rejeté ce moyen en disant que le nourricier n'était qu'un « simple particulier avec qui l'Assistance « publique avait traité... dans les conditions et les formes du « droit civil ».

Cette seconde partie de l'arrêt de la Chambre des requêtes souffrait, selon nous, la critique tout autant que celle par laquelle il concluait à la qualité de salarié du gardien. Car il n'est pas certain que la faute commise dans l'exercice de ses fonctions par un préposé de l'Administration (qualité que l'arrêt reconnaissait expressément au nourricier) échappe à la compétence de la juridiction administrative du seul fait que ce préposé a été engagé dans les conditions du droit privé. La compétence judiciaire dans les contestations entre l'Administration et son préposé n'entraîne pas *de plano* la même compétence pour les actions en réparation de dommages causés par la faute de ce préposé, à un tiers. Aussi bien, dans l'arrêt Blanco, où le tribunal des conflits a posé les règles de la responsabilité administrative, le dommage causé par le fonctionnement du service provenait du fait d'un ouvrier, préposé engagé dans les conditions du droit civil par l'Administration (puisque, dans les Tabacs, seuls les agents de direction sont recrutés par des procédés de droit public).

La surveillance que le service doit exercer sur ses pupilles, soit par ses propres agents (lorsque les enfants sont au foyer ou dans un établissement géré par l'Assistance publique), soit par les gardiens auxquels il les confie, constitue l'un des aspects de sa mission ; cette surveillance fait partie de l'exécution du service. Dès lors, s'il faut reconnaître aux nourriciers la qualité de préposés de l'Administration, en ce qui concerne la garde des pupilles, les fautes qu'ils commettent dans leur surveillance sont des fautes de service dont l'appréciation est réservée au Conseil d'Etat, de la même manière que dans l'hypothèse où les

pupilles se trouvent placés sous la surveillance directe des agents du service.

En résumé, nous dirons que :

a) Le fait que les gardiens de l'Assistance publique ne sont pas salariés n'exclut pas *de plano* la possibilité de les considérer, en ce qui concerne la surveillance des pupilles, comme les préposés de cette administration ;

b) La responsabilité de l'Administration à raison d'actes dommageables de ses pupilles placés chez des nourriciers, ne peut être reconnue que par la juridiction administrative :

— Soit que l'on nie la qualité de préposé au gardien, et que cette responsabilité administrative ne puisse résulter que des fautes de service commises par les fonctionnaires de l'Assistance publique dans la surveillance du placement (système de M. Waline) ;

— Soit, qu'au contraire, on reconnaisse au gardien la qualité de préposé, la faute qu'il commet dans la surveillance du pupille étant alors elle-même une faute de service susceptible d'engager la responsabilité administrative.

D. — C'est bien ce qui résulte d'un arrêt récent, très important, celui du tribunal des conflits du 20 janvier 1945 [1]. M. Waline souhaitait, en concluant sa note au *Dalloz* 1929, qu'un arrêt de cette juridiction fût pris, déterminant la juridiction compétente aux fins de déclarer la responsabilité éventuelle de l'Administration dans le cas de dommage causé délictuellement ou quasi délictuellement par les pupilles de l'Etat placés chez des nourriciers.

Cet arrêt, on le voit, a été pris et il se prononce en faveur de la juridiction administrative. L'espèce était analogue à celle de l'arrêt de la Chambre des requêtes : un dommage avait été causé à un sieur Verne par une pupille du département de la Nièvre, par suite d'une faute de surveillance de la gardienne. Le demandeur réclamait des dommages et intérêts au département en application de l'article 1384 du Code civil, la gardienne ayant, selon lui, la qualité de préposée de l'Administration.

Considérant, dit le tribunal des conflits, que la responsabilité qui peut incomber à une collectivité administrative pour les dommages causés

(1) Sirey, 1945-3-42.

aux particuliers par le fait des personnes qu'elle emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient selon les besoins du service ; qu'il en est ainsi même si l'agent qui a causé le dommage dans l'accomplissement du service n'a pas la qualité de fonctionnaire mais est un employé auxiliaire ou un préposé de l'Administration engagé par elle en vertu d'un contrat conclu dans les conditions du droit commun ;

Considérant que les soins donnés à un pupille de l'Assistance pour l'élever constituent l'exécution même du service public dont l'administration départementale de l'Assistance a la charge ; que dès lors, et sans qu'il soit besoin de rechercher si le contrat intervenu entre ladite administration et le nourricier auquel elle a confié la mission d'élever l'enfant ne présente pas le caractère d'un louage d'ouvrage, la responsabilité qui pourrait incomber au département du fait des fautes commises dans l'accomplissement de la mission susindiquée par ledit nourricier, qui serait un préposé, ne peut être appréciée que par la juridiction administrative ; qu'en conséquence, c'est à bon droit que le préfet de la Nièvre a élevé le conflit... (1).

L'arrêt ne nie pas, on le voit, la possibilité d'une responsabilité administrative dans le cas où l'acte dommageable du pupille n'aurait eu pour origine qu'une faute de surveillance du seul gardien. Après avoir rappelé dans les termes de l'arrêt Blanco les caractères particuliers de la responsabilité administrative, le tribunal affirme que le fait qu'un particulier est engagé par l'Administration dans les conditions du droit privé n'empêche pas que les fautes qu'il commet soient des fautes de service, non justiciables des tribunaux ordinaires. En cela l'arrêt du 20 janvier 1945 présente un intérêt général considérable, que relève à juste titre la note publiée au *Sirey* en commentaire. En ce qui concerne plus particulièrement la situation des gardiens de l'Assistance publique, il convient de remarquer la forme conditionnelle employée par l'arrêt : une responsabilité « pourrait » incomber au département, dont le nourricier « serait » le préposé. Ainsi, le tribunal suprême, bien qu'affirmant que le contrat de placement conclu par l'Administration avec le particulier a pour but d'assurer l'exécution du service public, ce qui donnerait à la faute du nourricier les caractères d'une faute de service, s'il était prouvé que ce particulier est

(1) En termes identiques, tribunal des conflits 6 juillet 1946, Nicolas, *Rec. Conseil d'Etat* (p. 331).

le préposé de l'Administration, ne se prononce pas lui-même sur ce dernier point. Il en laisse le soin au Conseil d'Etat.

Il semble toutefois qu'il incline vers cette solution. Et il faut noter qu'il prend soin d'indiquer que la qualité de « préposé » peut être indépendante de celle de « salarié ».

Nous estimons pour notre part, que l'arrêt du tribunal des conflits est destiné à ouvrir une jurisprudence satisfaisant à la fois les intérêts des particuliers ayant subi un dommage du fait des pupilles et ceux du service. Il était en effet difficile de laisser toujours aux nourriciers la charge de réparer le préjudice imputable aux pupilles placés sous leur surveillance : d'une part, une telle responsabilité pourrait détourner parfois les particuliers de se charger d'enfants assistés — d'autre part, les nourriciers, gens modestes, ne sont pas toujours capables de réparer ce préjudice, parfois considérable. N'oublions pas que la responsabilité spéciale des commettants a pour but d'assurer aux victimes des dommages causés par des préposés la réparation intégrale du préjudice subi ; elle a pour base selon la jurisprudence actuelle, une idée de garantie, de caution, plus que celle de choix et de surveillance, qui semble avoir inspiré les auteurs du Code (1).

D'un autre côté, l'application pure et simple de l'article 1384, paragraphe 3, du Code civil à l'Administration, en raison des fautes de surveillance des gardiens, était certainement incompatible avec les nécessités propres au fonctionnement des services publics, que les règles de la responsabilité administrative ont pour but de sauvegarder. D'ailleurs, son automatisme était trop rigoureux pour l'Administration, si l'on considère la latitude très grande laissée aux gardiens par le service dans l'éducation des pupilles.

Il faut penser que la jurisprudence administrative, plus souple, plus opportuniste aussi, que celle des tribunaux judiciaires, saura concilier tous les intérêts en présence.

Aussi bien, des services départementaux d'assistance à l'enfance ont prévu aujourd'hui de se voir chargés de la réparation des délits et quasi-délits de leurs pupilles; aussi songent-ils à conclure des contrats avec des compagnies d'assurances, qui, moyennant des primes forfaitaires, supporteront la charge des

(1) V. notamment Besson, note au *Dalloz* 1928-2-13.

indemnités que les départements pourraient se voir condamnés à verser. Il semble que cette pratique soit envisagée favorablement par l'administration centrale du ministère de la Santé publique.

Lorsqu'on a vu combien le développement des assurances a eu d'influence sur le prodigieux accroissement du nombre des procès en responsabilité dans la période récente, on peut penser que la pratique dont nous parlons aura, si elle se développe — et si, évidemment, la jurisprudence administrative s'oriente vers la thèse selon laquelle les départements peuvent avoir à répondre des dommages résultant des fautes de surveillance des gardiens — des conséquences analogues dans le domaine de la responsabilité de l'Administration du fait des pupilles.

TITRE IV

FIN DE LA TUTELLE DES PUPILLES DE L'ETAT

Avec tous les auteurs, nous ferons d'abord observer que la tutelle administrative des pupilles de l'Etat ne peut prendre fin *ex parte tutoris* [1]. En effet, cette tutelle est dévolue à un service public, astreint comme tel à la loi de continuité et de pérennité : et nous avons observé que le préfet n'exerce les fonctions de tuteur que comme organe représentatif du département, auquel le service emprunte la personnalité morale.

Ex parte pupilli, la tutelle prend fin tantôt par les mêmes procédés que celle du droit commun (décès, majorité, émancipation expresse ou tacite, adoption), tantôt par un procédé propre aux enfants assistés (remise aux parents). Nous ne nous occuperons ici que de trois d'entre eux : l'émancipation, l'adoption, la remise aux parents.

(1) A moins de dire qu'il y a fin de la tutelle *ex parte tutoris* lorsque le pupille est rapatrié dans le département de son domicile de secours.

SECTION I

Emancipation expresse ou par mariage

Aucune modification n'a été apportée sur ce point par la loi de 1943 aux textes antérieurs. Aussi ne ferons-nous qu'en rappeler les règles essentielles.

I. — *Emancipation expresse*

Rare déjà en droit commun, elle est absolument exceptionnelle pour les pupilles de l'Etat.

Aux termes de l'article 15, le tuteur et le Conseil de famille sont compétents pour donner le consentement à l'émancipation. On estime qu'il faut le concours de leurs deux volontés.

Les formes légales de l'émancipation sont les mêmes qu'en droit commun, lorsqu'elle est requise par le père (art. 477, Code civil) : déclaration devant le juge de paix. La loi précise que le tuteur seul est tenu de comparaître devant le magistrat et que l'acte d'émancipation est délivré sans frais.

L'un des membres du Conseil de famille est désigné pour remplir les fonctions de curateur (art. 16) : c'est le même membre, éventuellement, qui exerce ces fonctions à l'égard de tous les pupilles du service départemental qui auraient été émancipés.

II. — *Emancipation tacite résultant du mariage*

L'émancipation par mariage est, avec la majorité du pupille, la forme normale de cessation de la tutelle administrative. Nous avons dit, en parlant de l'accomplissement des actes relatifs à la personne du pupille, que le consentement au mariage doit être donné par le Conseil de famille et le tuteur des pupilles de l'Etat (en droit commun, pour les enfants n'ayant plus ni parents ni ascendants, ce consentement est donné par le Conseil de famille seul). Ici la volonté du tuteur doit coexister avec celle du Conseil (voir les avis ministériels de 1904, 1905 et 1906 cités par Alcindor). Ceci est tout à fait justifié, bien que la loi ne le spécifie pas, car l'inspecteur connaît seul ses pupilles et c'est

pratiquement sur les renseignements qu'il lui soumet que le Conseil de famille prend sa décision.

Le Conseil indique si un contrat de mariage doit être conclu et quel devra être le régime matrimonial des époux. Il détermine aussi, sur la proposition du tuteur et dans les conditions fixées par le règlement départemental du service, le montant de la dot qui sera attribuée au pupille, conformément à l'article 47 de la loi. Il est d'ailleurs à remarquer que le Conseil de famille est également appelé à statuer sur ce point lorsqu'un ancien pupille se marie : en effet, même majeurs, les pupilles de l'Etat ont droit à cette dot, en général sous certaines conditions d'âge (avoir moins de trente ans, pour l'Assistance publique de la Seine).

SECTION II

Adoption et légitimation adoptive

La loi du 15 avril 1943 a innové sur la législation antérieure en consacrant un long article (art. 21) à l'adoption et à la légitimation adoptive.

L'idée de rendre une famille aux enfants abandonnés en favorisant leur adoption n'est pas nouvelle : le Comité d'extinction de la mendicité (puisque c'est toujours à lui qu'il faut revenir, comme ayant tracé un programme d'assistance qui, après un siècle et demi, achève à peine de se réaliser), ce comité n'avait-il pas doublé son projet de loi sur les secours aux enfants d'un deuxième projet relatif à l'adoption ? Jusqu'à présent, cependant, les Services d'assistance à l'enfance, tout en accueillant volontiers les demandes d'adoption, avaient montré quelque timidité sur ce point. Des œuvres privées s'étaient adonnées à cette tâche de donner un nouveau foyer familial aux enfants abandonnés : l'expérience récente a montré qu'il convenait peut-être de ne pas se fier à l'excès à de telles initiatives particulières, certaines, parmi les plus belles et les plus nobles en apparence, s'étant révélées guidées par des intérêts condamnables.

Quoi qu'il en soit, le Service de l'assistance à l'enfance a inauguré depuis quelques années une attitude nettement favorable à l'adoption, provoquant et encourageant les demandes par une propagande judicieuse. « Procurer, dit la circulaire d'ap-

« plication de la loi de 1943, un foyer d'adoption au plus grand « nombre possible de mineurs placés sous sa tutelle, tel est le « but que doit poursuivre le Service de l'assistance à l'en- « fance... Je ne saurais trop insister sur la nécessité qu'il y aura « de prendre toutes mesures appropriées en vue de développer au « maximum la politique d'adoption que différentes mesures « légales ont encouragée. » La légitimation adoptive surtout, créée par le décret-loi du 29 juillet 1939, est recherchée pour les pupilles.

Aussi bien, l'intérêt du service concourt ici avec celui des enfants adoptés, puisque l'augmentation des adoptions conduit à une diminution des dépenses de l'Administration.

I. — *Pupilles susceptibles d'être adoptés ou légitimés adoptivement*

Nous ne considérons pas ici les conditions générales fixées par le Code civil pour l'adoption et la légitimation adoptive, mais seulement celles qui résultent de la qualité de pupilles des enfants adoptés.

Aux termes de l'article 21, alinéa 1^er^ de la loi, « l'adoption « ou la légitimation adoptive ne peut être consentie qu'en « faveur des pupilles dont la remise aux parents ne semble « pas devoir être envisagée ». Il convient en effet de choisir avec circonspection les enfants proposés aux personnes demandant à faire une adoption, afin de ne pas courir le risque qu'une demande de remise ultérieure n'intervienne.

Certes, en vertu de l'article 20 *in fine,* une telle demande est irrecevable lorsque l'adoption est prononcée ; cependant il est bien évident qu'il faut éviter le plus possible qu'une telle situation se présente et qu'il est, en principe, préférable de voir l'enfant reprendre la place qu'il n'aurait jamais dû quitter dans sa famille naturelle, si elle en est digne, que de lui en donner une dans une autre famille.

D'ailleurs, la demande de remise peut intervenir à un moment plus critique encore. La plupart du temps, en effet, l'Assistance publique confie l'enfant pendant quelque temps (une ou plusieurs années) à la personne qui désire l'adopter à titre d'essai, c'est-à-dire en s'en réservant la surveillance et la tutelle. L'Administration se réserve aussi la possibilité de refuser

l'adoption, s'il s'avère que cet acte ne serait pas conforme à l'intérêt de l'enfant, seul recherché ici.

Si donc, durant ce « placement en vue d'adoption », une demande de remise de l'enfant est présentée par ses parents elle n'est nullement à rejeter *a priori,* puisqu'elle ne se heurte à aucune situation juridique acquise. La menace d'une éventuelle remise de l'enfant plane donc sur les futurs parents adoptifs, si toutes les précautions n'ont pas été prises par l'Assistance publique pour éviter ce risque. Ceci peut détourner les gens qui désirent adopter un enfant de s'adresser au service. « Avoir chez soi un jeune enfant que l'on aime déjà et que l'on « se propose d'adopter dès qu'on aura l'âge légal, et songer « qu'il dépend d'une simple décision de l'Administration que « cet enfant puisse vous être retiré pour être rendu à ses parents, « cette perspective est peu encourageante, il faut l'avouer... », disaient MM. Mounié, Valadier, Steeg, Rolland et Merlin en présentant l'une de leurs propositions de loi au Sénat le 10 mars 1930. Et ils demandaient que fût impossible la remise demandée deux ans après l'abandon, sans que les parents aient dans l'intervalle pris des nouvelles de leur enfant. Le législateur, nous le verrons tout à l'heure, n'a pas cru devoir retenir cette proposition. Il laisse l'inspecteur des Services d'assistance à l'enfance juge des cas où un enfant peut être proposé pour être adopté.

La prudence ne doit d'ailleurs pas conduire à la timidité, et à empêcher que des enfants trouvent une nouvelle famille, sous le prétexte qu'une demande de remise hypothétique pourrait survenir. Le ministre de la Santé a, en particulier, condamné la pratique suivie par certains services consistant à ne consentir à l'adoption que des enfants trouvés, à l'exclusion de tous les abandonnés. Cette précaution était même, selon nous, contraire à la lettre même de la loi, puisque l'article 368 du Code civil édicte, en ce qui concerne la légitimation adoptive (pour laquelle un surcroît de précautions est cependant pris) : « La légitimation adop- « tive n'est permise qu'en faveur des enfants âgés de moins de « cinq ans, dont les parents sont inconnus... Pour l'application « du présent chapitre, l'enfant abandonné pupille de l'Assistance « publique est assimilé à l'enfant dont les parents sont in- « connus. »

Si par conséquent, pendant plusieurs années, la mère de l'en-

fant abandonné n'a pas pris de ses nouvelles, on n'hésite plus aujourd'hui à autoriser son adoption, les chances de voir sa remise demandée étant à peu près nulles. D'autre part, il convient, selon les instructions actuelles, de se reporter au procès-verbal dressé, lors de l'abandon de l'enfant, par la préposée aux admissions. Les circonstances de cet acte fournissent souvent une indication sur le désir de la mère de reprendre quelque jour son enfant. Cette question est d'ailleurs aujourd'hui posée expressément à la personne qui abandonne l'enfant. De plus, on observe sa réaction, lorsqu'on lui apprend l'éventualité d'une adoption et l'irrévocabilité de cet acte, contre lequel aucune demande de remise ne pourrait prévaloir.

Ainsi, tout apaisement peut être donné par le tuteur, aux futurs parents adoptifs, sur l'éventualité d'une demande de remise de l'enfant. Toute sécurité doit aussi leur être donnée quant à l' « état de santé moral et physique des enfants proposés », comme dit la circulaire du 4 juin 1943. Ne sont proposés en vue d'adoption que des pupilles susceptibles de donner aux personnes qui les prendront toutes les joies et toutes les satisfactions sentimentales qu'ils en attendent.

Pour terminer l'étude des conditions requises des pupilles pour qu'ils puissent être adoptés, indiquons qu'une dérogation peut être faite, en cas de légitimation adoptive, à la règle posée par l'article 368 du Code civil, selon laquelle cette légitimation n'est possible qu'en faveur des enfants de moins de cinq ans. Cette limite d'âge est, en effet, reculée d'autant d'années qu'il s'en est écoulé entre le moment où l'enfant a été confié en vue d'adoption à des époux ne remplissant pas encore les conditions d'âge légales et celui où ces conditions sont remplies.

II. — *Choix des familles adoptives par l'Administration*

Les garanties données par le Service de l'assistance à l'enfance aux personnes désireuses d'adopter un enfant doivent amener, estime-t-on, une recrudescence du nombre des demandes, permettant de n'accueillir que les plus favorables.

Une enquête approfondie est faite par les fonctionnaires du Service, aux fins de savoir si l'enfant trouverait chez les personnes qui en font la demande une situation meilleure, ma-

tériellement et moralement, qu'en demeurant sous la tutelle de l'Administration. La pratique dont nous avons parlé, qui consiste à confier quelque temps l'enfant à la famille adoptive à titre d'essai, est particulièrement utile à cet égard.

Assez souvent, l'Assistance publique subordonne son consentement à l'adoption, au versement d'une somme — parfois assez considérable — au profit de l'enfant. C'est là un moyen de s'assurer à la fois des sentiments sincères des adoptants et de leurs possibilités de donner au pupille une vie matérielle aisée (1). Aux termes de la circulaire d'application de la loi de 1943, « si cette mesure de prudence se justifie lorsque le « mineur adopté approche de l'âge où son travail deviendra « productif, par contre on ne saurait la conseiller systémati- « quement pour les jeunes enfants ».

III. — *Particularités de procédure relatives à l'adoption et à la légitimation adoptive des pupilles de l'Etat*

a) *Consentement.* — Comme le consentement au mariage et à l'émancipation, celui à l'adoption est donné par le tuteur en Conseil de famille (2) c'est-à-dire en fait par ce dernier, sur la proposition de l'inspecteur (ou à Paris, du Directeur général de l'Assistance publique (art. 15 de la loi).

b) *Formalités judiciaires.* — Dans le cadre de sa politique favorable à l'adoption des pupilles, le législateur a réduit au minimum les frais occasionnés par leur adoption et leur légitimation adoptive. Déjà, en vertu de l'article 49 de la loi, ces actes, comme tous les actes juridiques concernant les pupilles, sont exempts des droits de timbre et d'enregistrement. L'article 21 a, de plus, décidé que, lorsque les parents adoptifs élevaient l'enfant depuis au moins deux ans, il ne serait plus nécessaire de recourir à un avoué pour demander l'homologation de l'acte et la transcription du jugement. Le procureur de la République doit

(1) Il convient de rapprocher le placement en vue d'adoption et le versement d'un capital par les adoptants des mesures prévues par la loi pour les remises aux parents : remise d'essai et remboursement des frais d'entretien de l'enfant.

(2) Note de M. Savatier, D. P., 1929-2-49.

poursuivre d'office, sur simple requête, l'accomplissement de ces actes dans les délais légaux.

c) *Questions d'état civil.* — Aux termes des articles 354 du Code civil sur l'adoption et 369 sur la légitimation adoptive, transcription doit être faite du jugement intervenu sur les registres d'état civil du lieu de naissance de l'enfant. Cette disposition pose une grave question en ce qui concerne les pupilles de l'Etat. Elle oblige en effet l'inspecteur des services d'assistance à communiquer pour la transcription du jugement, le lieu de naissance de l'enfant. Or il est des cas où celui-ci doit demeurer secret (art. 39 *in fine* de la loi de 1943) afin que soit respectée la règle essentielle du secret de l'abandon. Faut-il, dans ce cas, déroger à cette règle ? Faut-il au contraire continuer à ne délivrer à l'enfant adopté, comme acte de naissance, qu'un certificat d'origine ? Les deux solutions présentent évidemment des inconvénients, et surtout en pratique la seconde : car le choix des enfants susceptibles d'être adoptés doit donner la quasi-certitude que les parents naturels ne réclameront pas leur enfant, ne chercheront pas à exercer un chantage sur les parents adoptifs, et que leur identité ne sera pas non plus découverte.

Un projet avait été étudié dans les bureaux du ministère de la Santé, tendant à la création pour les enfants adoptés d'un deuxième état civil, avec référence à l'acte de naissance original (et réciproquement). Un tel système, bien qu'assez complexe, ne semblait pas soulever de difficultés juridiques insolubles. Il n'a cependant pas eu de suite. Aussi bien, un projet actuellement à l'étude, tendant à créer un deuxième état civil au chef-lieu du département pour tous les pupilles pour lesquels on doit remplacer la production de bulletins et extraits d'actes de naissance par des certificats d'origine dans la législation en vigueur, rendrait inutile, s'il était accepté, toute réglementation spéciale pour les enfants adoptés et légitimés adoptivement.

SECTION III

La remise des enfants abandonnés a leurs parents

La remise des enfants abandonnés à leur famille constitue une forme originale de cessation de la tutelle.

Nous étudierons successivement ces modalités et les possibilités de recours qui peuvent être ouvertes aux parents qui se voient refuser par l'Administration la remise de leur enfant.

I. — *Modalités de la remise des enfants abandonnés à leurs parents*

Art. 20. — L'enfant réclamé par ses parents peut leur être rendu si le tuteur estime, après avis du Conseil de famille, que la remise est dans l'intérêt de l'enfant. Le tuteur peut, en outre, autoriser des remises d'essai durant lesquelles sa surveillance continue à s'exercer pendant un an au moins ; à l'expiration de ce délai, la remise devient définitive.

... Les parents devront rembourser, en une seule fois ou par versements mensuels échelonnés sur une ou plusieurs années, la dépense faite pour l'entretien de leur enfant, à moins que, sur avis conforme du Conseil de famille, le préfet ne les exonère en tout ou en partie.

Cette disposition, qui reproduit presqu'intégralement le texte de l'article 17 de la loi de 1904, donne à l'autorité administrative la mission de se prononcer sur les demandes de remises des parents qui ont abandonné leurs enfants. C'est dire que seul le tuteur peut consentir à se dessaisir de son droit de garde sur l'enfant, en remettant l'exercice de ce droit aux parents. La tutelle administrative prend ainsi fin par une décision préfectorale, de même qu'elle a débuté par la décision d'immatriculation dans le service. Il y a là un parallélisme des formes évident, accusé par le fait que, dans le cas où l'enfant a été confié à l'Assistance publique par une décision judiciaire prise en vertu de la loi de 1889, seule une nouvelle décision du tribunal peut dessaisir le service de la tutelle pour rendre aux parents l'exercice de la puissance paternelle (art. 20, alinéa 2 de la loi du 15 avril 1943 ; art. 15 et 16 de la loi du 24 juillet 1889).

1° *Qui peut solliciter la remise de l'enfant abandonné ?* — On trouve dans la loi du 27 juin 1904, modifiée par la loi du 23 juillet 1925, une réponse à cette question :

Art. 18. — Toute remise de l'enfant à d'autres qu'à ses parents ou grands-parents, même quand il est confié en vue d'une adoption ultérieure, ne peut avoir lieu que sous réserve de la tutelle.

La loi de 1943 n'a pas reproduit cette disposition. Mais on doit néanmoins la considérer comme toujours valable. Son intérêt, en ce qui nous occupe ici, est de ne pas limiter la possibilité

de la remise aux seuls père et mère de l'enfant abandonné, comme pourrait le faire penser le terme « parents » qu'emploie l'article 20 (ex-art. 17), mais de l'étendre aux ascendants. Toutefois, on doit écarter la remise d'un enfant naturel à ses grands-parents, aucun lien juridique n'existant entre eux et lui, qui puisse leur conférer une autorité sur sa personne et sur ses biens. Il ne pourrait leur être confié que sous réserve de la tutelle de l'Assistance publique. Ceci réduit considérablement la portée de l'extension de la remise, la plupart des enfants abandonnés étant, on l'a vu, des enfants naturels.

Doivent également être écartées les demandes de remise présentées par les collatéraux de l'enfant, y compris ses frères et sœurs : eux aussi ne peuvent en recevoir la charge que sous réserve de la tutelle administrative.

2° *Conditions de recevabilité de la demande de remise. Comment est prise la décision de l'Administration.* — La seule condition requise du demandeur pour présenter au préfet la demande de remise, est de prouver les liens de parenté qui l'unissent à l'enfant. La demande peut être présentée, sans formalités spéciales, à tout moment, quels que soient l'âge du pupille et la durée de son séjour sous la tutelle administrative. La loi du 15 avril 1943 n'a pas repris sur ce point la proposition Mounié, du 10 mars 1930, qui demandait, comme on l'a dit plus haut, que l'article 17 de la loi de 1904 fût modifié ainsi qu'il suit :

> L'enfant réclamé par ses parents peut leur être remis, si ceux-ci n'ont pas laissé passer plus de deux ans, sauf cas de force majeure, sans prendre des nouvelles de son existence...

Il eût certainement été contraire, en effet, à l'intérêt des pupilles de repousser *a priori* toute demande sous prétexte que l'enfant était abandonné depuis plus de deux ans sans que des nouvelles en aient été prises. Peut-être aurait-on été amené à entendre très libéralement l'expression « force majeure » afin de permettre des exceptions assez nombreuses à la règle ainsi posée : et cela non plus n'eût pas été souhaitable.

Le législateur n'a pas davantage adopté le système proposé par le projet de loi du 19 janvier 1937, qui demandait la déchéance de la puissance paternelle des pères et mères s'étant désintéressés de leur enfant et n'en ayant pris aucune nouvelle pendant trois années consécutives. L'adoption de cette disposition eût certes permis aux parents de reprendre ultérieurement

leur enfant, mais seulement par l'accomplissement des formalités judiciaires prévues par les articles 15 et 16 de la loi de 1889, et non plus par décision administrative.

La loi de 1943 a adopté un système tout à la fois plus radical et plus souple. Plus radical, en ce sens qu'il a, comme nous l'avons déjà signalé, fait résulter la perte des droits de puissance paternelle *ipso facto* de l'abandon matériel. Plus souple, aussi, en permettant, comme sous la loi de 1904, la remise de l'enfant à tout moment et sur la seule décision de l'Administration.

Toutefois, la loi a ajouté un quatrième alinéa aux dispositions antérieures : « Toute demande de remise concernant un « enfant adopté par des particuliers avec consentement du « Conseil de famille, ou légitimé adoptivement, est irrecevable. »

Sauf dans cette hypothèse, la demande présentée par les parents doit donc toujours être examinée selon les formes prévues par la loi.

La décision du tuteur ne peut, en effet, être prise que sur avis du Conseil de famille des pupilles de l'Etat. La délibération de ce dernier doit donc intervenir, à peine de nullité, avant que ne soit pris l'arrêté préfectoral qui contient la décision de l'Administration.

Il convient de remarquer que, depuis 1904, le tuteur peut décider de ne remettre l'enfant à sa famille qu'à titre d'essai (art. 20, 1er alinéa, 2e phrase). La remise est lors effectuée dans les mêmes conditions qu'une remise définitive. Mais les droits de tutelle administrative continuent d'appartenir au Service de l'assistance, qui peut à tout moment retirer l'enfant si l'expérience semble n'être pas favorable au pupille. Toutefois l'essai ne peut dépasser une année : et si l'enfant n'a pas été repris par le Service avant l'expiration de ce terme, la remise devient définitive et les parents recouvrent l'exercice intégral de leurs droits de puissance paternelle. La proposition Mounié de 1930 demandait la substitution à la remise d'essai, qui ne dure qu'un an, d'une remise sous réserve de tutelle à durée indéterminée. Le texte proposé était ainsi conçu : « L'enfant « réclamé par ses parents peut leur être remis... si le tuteur... ne « déclare expressément se réserver la tutelle, soit dans l'intérêt « de la sauvegarde des biens de l'enfant, soit pour toute autre « raison. » L'exposé des motifs ajoutait qu'« il demeurait sous-« entendu que la remise sous réserve de tutelle aux parents

« pourra par la suite devenir définitive sur nouvelle décision « prise après avis du Conseil de famille. » Ce système, peut-être plus compliqué que celui qu'a conservé la loi de 1943, et bien qu'ayant l'inconvénient de laisser subsister plus longtemps une situation juridique un peu étrange, nous semblait sauvegarder d'une manière plus efficace les intérêts de l'enfant : car le Service de l'assistance peut n'avoir pas le temps, dans le délai d'un an, de constater suffisamment les résultats de l'expérience de remise. Peut-être ce nouveau procédé eût-il permis d'accueillir un plus grand nombre de demandes de remise, l'Administration étant toujours sûre de pouvoir par la suite remédier à une situation regrettable.

La décision de l'Administration a toujours les plus graves conséquences sur l'avenir de l'enfant. Elle ne doit être prise, suivant les propres termes de la loi, qu'en considération de *l'intérêt de l'enfant.*

Aussi est-elle précédée d'une enquête aux fins de savoir si l'existence de l'enfant sera meilleure du point de vue moral comme du point de vue matériel, dans sa famille que chez les nourriciers auxquels il a été confié. On peut d'abord tirer d'utiles renseignements du procès-verbal dressé lors de l'abandon : il est en effet des causes qui permettent mieux que d'autres d'excuser cet acte. D'ailleurs la demande de remise est parfois formulée par les grands-parents, qui ont pu ignorer l'existence même de leur petit-enfant. On recherche également quelle est la moralité des parents et quelles sont leurs ressources pécuniaires, afin de voir s'ils pourront donner à l'enfant une éducation convenable. Enfin l'âge de l'enfant réclamé fournit une indication précieuse : s'il est jeune, en effet, on ne peut craindre que les parents aient, en demandant à le reprendre, l'idée de l'exploiter ; on se défie, au contraire, de leurs intentions lorsque le mineur est en âge de travailler, ou de rapporter de l'argent par des moyens plus on moins avouables.

Une institution traditionnelle, que maintient l'article 20, 2e alinéa, de la loi, consiste à réclamer aux parents le remboursement des frais exposés par le service pour l'entretien de l'enfant, soit en un seul versement, soit par mensualités. La somme fixée est calculée non point tant d'après les dépenses qu'a réellement occasionnées l'enfant que d'après les ressources des parents. On trouve là, beaucoup plus qu'un avantage pécu-

niaire pour l'Administration, l'assurance que les parents auront les moyens de subvenir aux besoins de l'enfant et surtout que leur intention de le reprendre n'est pas dictée par un sentiment de lucre.

En pratique, d'ailleurs, l'Administration use presque toujours de la faculté que lui laisse la loi d'exonérer en tout ou partie les parents de ce versement. C'est aujourd'hui le Conseil de famille qui, en prenant la décision de remise, détermine, sur la proposition du préfet, le montant des sommes à verser. La loi de 1904 en chargeait la Commission départementale ou, pour le département de la Seine, une délégation spéciale du Conseil général (art. 17 *in fine*). Ceci marquait le caractère budgétaire de l'exonération accordée : mais il est plus conforme à l'esprit véritable de l'institution — au moins de nos jours — de donner cette mission au Conseil de famille.

L'enquête qui précède la décision du Conseil de famille doit porter, d'un autre côté, sur la situation qui était celle du pupille dans sa famille nourricière. Le plus grand compte est tenu des liens d'affection qui existent entre les gardiens et l'enfant, ainsi que des possibilités d'avenir qui peuvent être offertes à ce dernier s'il demeure dans le service (adoption, continuation d'études, etc.).

Sur ces bases, qui doivent lui permettre d'apprécier où se trouve l'intérêt véritable du mineur, le tuteur et le Conseil de famille décident en toute indépendance de la suite qui sera donnée à la demande de remise. L'Administration se trouve ainsi seul juge de l'avenir du pupille.

II. — *Recours possible contre la décision : Le tuteur peut seul se dessaisir de la garde du pupille*

Mais la décision de l'Administration est-elle sans appel ? Les parents qui voient repousser leur requête peuvent-ils se pourvoir devant une juridiction ? Il faudrait alors déterminer quelle serait cette juridiction et quels moyens les intéressés pourraient invoquer devant elle.

Nous touchons ici à l'une des questions les plus importantes qui puissent se présenter au sujet des enfants abandonnés. Car tout le problème se trouve posé des rapports de l'Assistance publique avec les parents des enfants abandonnés qu'elle a

mission de recueillir. Comme nous y avons fait allusion en étudiant le droit de garde de l'Administration sur ses pupilles, il s'agit de savoir quelle est la portée exacte de ce droit, en précisant s'il peut être opposé par elle à l'encontre même des parents des enfants. En dernière analyse, la question consiste à se demander si, malgré l'abandon, les parents ont ou non conservé des droits sur la personne de leur enfant.

I. — Après la promulgation de la loi du 27 juin 1904, les discussions juridiques sur la possibilité et les caractères du recours des parents contre le refus de remise de l'enfant à eux opposé par l'Administration se sont centrées surtout autour d'un procès célèbre, l'affaire Toussaint.

Le tribunal civil de la Seine, saisi d'un recours contre la décision du Directeur général de l'Assistance publique à Paris avait, le 27 juillet 1907, estimé que « en l'absence d'un texte « édictant la déchéance *ipso facto* de la puissance paternelle « contre les parents qui abandonnent leur enfant à l'Assistance « publique... » il se voyait « malheureusement obligé de faire « droit à la demande des époux Toussaint ». Appel ayant été fait par l'Administration de ce jugement, le préfet prit un arrêté de conflit, la Cour ayant rejeté le déclinatoire de compétence qui lui était proposé.

Les deux thèses en présence sur la question de compétence étaient les suivantes :

a) En faveur de la compétence administrative, l'Assistance publique déclarait que sa tutelle sur les pupilles prend fin par une décision ordonnant leur radiation des contrôles du service, acte d'autorité symétrique de celui ordonnant leur immatriculation et dont le seul juge administratif peut connaître ;

b) En faveur de la compétence judiciaire, on faisait remarquer que les questions suscitées par de telles contestations étaient des questions d'état : et de rappeler les principes tracés par le célèbre *Traité de la juridiction administrative* du président Laferrière [1]. Le refus de remise était considéré comme un acte de tutelle au sens purement civil du mot, n'ayant en aucune façon les caractères d'un acte de la puissance publique pris pour la sauvegarde des intérêts généraux. La question

(1) T. I (p. 514).

posée, en obligeant à préciser les pouvoirs respectifs des parents et de l'Assistance publique sur l'enfant abandonné, devait seulement amener les juges à rechercher le sens et la portée de la loi du 27 juin 1904 quant aux droits de puissance paternelle des parents sur cet enfant, droits qui sont essentiellement de la compétence des tribunaux judiciaires.

On voit que dans cette question, comme dans toutes les discussions juridiques à quoi peut donner matière le Service de l'assistance à l'enfance, toute la difficulté provient du fait qu'il s'agit d'un service public chargé de gérer des intérêts essentiellement privés, en assurant la tutelle des enfants abandonnés.

Dans son arrêt célèbre du 12 décembre 1908, le tribunal des conflits, sur les conclusions conformes de M. le commissaire du gouvernement Teissier, adopta entièrement la thèse attribuant compétence aux tribunaux judiciaires (1).

II. — Ainsi posé devant les tribunaux civils, tout le problème revenait à se demander quelle valeur devait être attribuée respectivement à deux articles de la loi du 27 juin 1904 : l'article 13 fixant les attributions du tuteur et du Conseil de famille d'une part, et l'article 17 déterminant les modalités de la remise aux parents d'autre part.

L'article 13 (art. 15 de la loi de 1943) pose en effet, en règle générale, que les attributions du tuteur et du Conseil de famille sont celles que détermine le Code civil. Or, si l'on admet que l'abandon matériel n'exclut pas *ipso facto* les père et mère des droits de puissance paternelle, la situation qui se présente est la même que celle qui a lieu lorsque, par exemple, la mère survivante décline l'exercice de la tutelle : il y a coexistence de certains droits de puissance paternelle et de droits de tutelle sur l'enfant. Dans ces conditions, la disposition de l'article 13

(1) D. P., 1910-3-81 : « Considérant, disait l'arrêt, que le débat ainsi « engagé était essentiellement d'ordre civil ; que pour dire si la de- « mande des époux Toussaint était fondée, il fallait, en effet, déter- « miner le sens et la portée de l'article 17 de la loi de 1904 ... et par « suite apprécier respectivement les droits que la reconnaissance de l'en- « fant remis à l'Assistance publique confère aux parents sur la per- « sonne de cet enfant et ceux qui résultent pour l'Assistance elle-même « de sa qualité de tutrice ; que dès lors, c'est à tort que le préfet de la « Seine a revendiqué, pour l'autorité administrative, la connaissance de « ladite demande... »

doit s'appliquer non seulement aux rapports entre l'Assistance et son pupille mais encore à ceux de ce service avec les parents.

Certes, l'article 13 lui-même apportait des dérogations — au moins apparemment — au droit commun de la tutelle, en donnant au service le droit d'autoriser le mariage, l'émancipation, etc., du pupille. Mais que fallait-il décider en dehors des cas prévus par cet article ? Plus spécialement, l'Administration avait-elle le droit de garde, qui constitue l'un des attributs essentiels de la puissance paternelle ? L'article 17, en permettant au tuteur de refuser la remise de l'enfant, semblait avoir apporté sur ce point une solution contraire à ce droit commun auquel se réfère l'article 13, au point d'enlever toute réalité à la puissance des parents qui aurait subsisté en dépit de l'abandon. Mais quelle portée fallait-il donner à ce texte ?

Tout le débat se trouve donc résumé dans cette phrase de M. Hamel : « Dans le conflit qui se dresse entre le préfet, « tuteur, et le père réclamant, chacun peut invoquer en sa « faveur un article de la loi de 1904 : le principe général posé « dans la première phrase de l'article 13 l'emportera-t-il sur « la solution précise et contraire de l'article 17 ? (1) ».

1° La Cour de Paris, à la suite de l'annulation par le tribunal des conflits de l'arrêté de conflit pris dans l'affaire Toussaint, se prononça expressément pour l'application intégrale de l'article 13, quelles qu'en soient les conséquences sur la portée de l'article 17. Elle déniait, dans son arrêt du 8 juillet 1909 (2), l'existence au profit de l'Assistance publique d'un droit de garde opposable aux parents de l'enfant abandonné.

... Considérant, disait la Cour (dont il importe de reproduire ici l'argumentation), qu'en principe les déchéances sont toutes de droit rigoureusement étroit ; or, considérant que, dans l'état actuel de notre législation, l'abandon par ses parents de l'enfant naturel reconnu n'emporte pas par lui-même la déchéance de la puissance paternelle... ; que par suite l'Assistance publique à laquelle l'enfant a été confié n'est nullement fondée à prétendre en conserver la tutelle lorsque la remise lui en est demandée par ceux qui tiennent alors aussi bien de la loi que de la nature, une prérogative dont l'essence est de ne point être démontrée... ; que la loi du 27 juin 1904 en ouvrant, par son article 17, à l'Assistance publique la simple faculté de consentir aux parents qui la réclament la remise de l'enfant, si elle est dans son intérêt, n'a point

(1) *Revue pénitentiaire* de 1911.
(2) D. P., 1910-2-351.

implicitement par là entendu reconnaître un droit de garde sur le pupille à cette Administration, au détriment du père, ainsi privé de l'élément le plus précieux et le plus essentiel de la puissance parternelle ; qu'interpréter en un sens contraire les termes de l'article précité serait, en quelque sorte, arbitrairement et par voie détournée, comprendre parmi les cas de déchéance l'abandon de l'enfant...

Il faut reconnaître que la thèse de la Cour de Paris était fortement étayée du point de vue juridique. Elle a été soutenue, en particulier, par M. H. Lampérière dans son ouvrage sur *La renvendication des enfants recueillis par l'Assistance publique* (1). Elle estimait d'abord, on l'a vu, que l'on ne pouvait trouver dans les termes de l'article 17 de la loi de 1904, non plus d'ailleurs que dans les travaux préparatoires de cette loi, la volonté du législateur d'établir un nouveau cas de déchéance des droits de puissance paternelle en dehors de ceux prévus par les lois de 1889 et 1898. De plus, cette thèse s'appuyait sur les pratiques antérieures. En effet, les rédacteurs du Code civil concevaient la puissance paternelle comme un droit naturel, préexistant à toute législation qui ne pouvait qu'en organiser l'exercice. Et l'on estimait que le décret de 1811 n'entendait en rien déroger à ce principe en apportant une entrave pécuniaire à la remise des enfants abandonnés par leurs parents (l'article 21 exigeait le remboursement des dépenses d'entretien du pupille avant que ceux-ci n'exercent « aucun droit »). En particulier, un arrêt de la Cour de Colmar, du 5 avril 1838, avait décidé que l'on ne pouvait refuser la remise dès lors que la filiation étant établie, cette remise était réclamée par les parents.

Et cependant, la pratique administrative s'était établie de subordonner la remise à l'intérêt de l'enfant (circulaire du 8 janvier 1823). Il était donc possible de supposer que la loi de 1904 se bornait à consacrer cette pratique, sans lui donner une signification juridique différente de celle qu'elle avait auparavant.

2° L'interprétation de la loi de 1904, ainsi donnée par la Cour de Paris, enlevait toute portée pratique à l'article 17, puisque les tribunaux s'arrogeaient le droit de réformer, dans tous les cas, la décision de l'Administration refusant aux parents la remise de l'enfant. En particulier, quelle pouvait être si l'on

(1) Thèse (Paris, 1910).

adoptait ce système, l'efficacité des remises d'essai instituées par le législateur ? Le Service n'aurait jamais pu mettre fin à la remise tentée à titre d'expérience. Ainsi, l'article 17 restait lettre morte et la volonté explicite du législateur se trouvait violée.

A l'encontre de cette opinion, l'Administration (dont le système a été exposé par M. Alcindor) et certains civilistes éminents, comme MM. Planiol et Hamel, soutenaient que l'abandon matériel de l'enfant entraîne *ipso facto* pour les parents la déchéance des droits de puissance paternelle ou tout au moins la perte de son exercice.

Si l'on adoptait cette thèse, l'article 13 de la loi de 1904 ne s'appliquait plus qu'aux rapports de l'Assistance publique avec son pupille, rapports qu'il voulait aussi proches que possible du droit commun.

Aussi bien, certains auteurs tiraient-ils de cet article 13 lui-même un argument qui nous semble très valable en faveur de cette opinion (1). Nous avons vu en effet que le projet primitif de la loi disait simplement que les attributions du tuteur et celles du Conseil de famille sont celles que détermine le Code civil. Or, il semble qu'il ne visait ainsi que le cas où la tutelle de droit commun s'exerce en dehors de toute parenté directe : article 450, articles 159 et 175 pour le consentement au mariage et l'opposition à cet acte, etc. L'article 17 avait semblé suffisant au législateur pour régler la situation où la tutelle s'exercerait en présence de parents survivants et non déchus par application de la loi de 1889.

Dès lors, au lieu d'apparaître comme apportant des exceptions au principe posé par la première phrase de l'article 13, la seconde phrase (qui ne fut ajoutée que par la suite) ne faisait, semble-t-il, que citer les conséquences les plus importantes de ce principe même (argument du terme « notamment »). Ainsi pouvait-on considérer que la loi, par cet article 13 lui-même, qu'invoquaient en leur faveur les père et mère réclamants, exprimait la volonté que l'abandon eût, à l'égard de l'enfant — et sauf le cas de remise visé par l'article 17 — les mêmes conséquences que la mort de ses parents.

Remarquons enfin que l'exactitude de la thèse qui donnait à

---

(1) Hamel, *loc. cit.*

l'Administration la possession du droit de garde dans toute sa plénitude était mise en évidence par le fait que tous les pupilles de l'Assistance publique sont placés sous le même statut juridique : or nul ne songerait à contester que le Service n'ait entièrement ce droit sur les pupilles moralement abandonnés qui lui sont confiés par les tribunaux. Bien plus, ceci résulte *a fortiori* de la considération que, en ce qui concerne les enfants « en garde », c'est précisément ce droit qui est délégué à l'Assistance publique, à l'exclusion des autres attributs de la puissance paternelle, mais dans toute l'acception juridique du terme.

La conséquence de cette théorie était que les tribunaux judiciaires ne devaient se reconnaître aucun droit de réformer la décision de refus opposée aux parents par le tuteur des pupilles ; ainsi l'article 17 reprenait sa pleine signification.

3° Sans aller jusqu'à adopter cette thèse absolument opposée à celle de la Cour de Paris dans son arrêt du 8 juillet 1909, la jurisprudence a cependant notablement revisé sa première conception. Au lieu de reconnaître aux parents droit absolu de reprendre leur enfant, les tribunaux se sont seulement permis de réformer la décision du Service refusant la remise, lorsque cette décision leur apparaissait comme contraire à l'intérêt de l'enfant.

La première décision en ce sens est un jugement du tribunal de la Seine en date du 4 janvier 1911 (1) rendu sur les conclusions du M. le procureur Paul Matter. Le tribunal s'arroge un droit de contrôle sur la tutelle administrative des pupilles de l'Assistance publique comme sur toute autre tutelle, et se fait l'arbitre de l'intérêt réel de ces mineurs. L'argumentation du tribunal suppose la possibilité d'un conflit, relativement à la garde de l'enfant, entre le tuteur et les père ou mère, qui auraient conservé leurs droits de puissance paternelle en dépit de l'abandon. Or un tel conflit est, semble-t-il, toujours impossible : car le droit de garde ne saurait, de l'avis de tous les auteurs, appartenir à deux personnes à la fois. S'il appartient au tuteur, c'est que personne d'autre ne l'exerce plus ; au contraire, dans le cas, par exemple, où la mère survivante a décliné la tutelle, c'est elle qui possède néanmoins ce droit, et le tuteur ne fait qu'administrer les biens du mineur.

---

(1) D. P., 1927-2-57 et note Planiol.

C'est la même notion de l'intérêt de l'enfant qu'invoque, mais cette fois à titre exclusif, l'arrêt de la Chambre civile de la Cour de cassation du 10 janvier 1912 (1).

Cette importante décision constitue le dernier rebondissement de l'affaire Toussaint, le Directeur de l'Assistance publique à Paris s'étant pourvu en cassation contre l'arrêt de la Cour de Paris précité du 8 juillet 1909. L'arrêt reconnaît pleinement comme le faisait d'ailleurs le jugement du 4 janvier 1911, la possibilité pour l'Administration de garder l'enfant malgré la volonté des parents (2) . Mais il ne voit plus dans l'intervention de l'autorité judiciaire un arbitrage normal. D'après cette nouvelle thèse, « si les tribunaux peuvent intervenir, c'est, comme le « dit M. Planiol dans sa note sous l'arrêt, à titre exceptionnel, au « cas où l'intérêt de l'enfant serait compromis..., absolument « comme ils interviendraient en cas d'abus de la puissance pater- « nelle, sans qu'on puisse dire pour cela que les décisions d'un « père ou d'une mère sont susceptibles d'appel devant la justice ».

Cette solution, qui donnait sa valeur à l'article 17 de la loi de 1904, provenait d'une analyse des conséquences juridiques de l'abandon différente de celle qu'en faisait l'arrêt de la Cour de Paris de 1909. Certes, la Cour n'admettait pas qu'il y ait dans la loi de 1904 la création implicite, juridiquement assez choquante, d'un nouveau cas de déchéance. Mais elle faisait néanmoins résulter de l'abandon, par une subtile distinction, à peu près toutes les conséquences qu'aurait eues une telle déchéance en reconnaissant qu'il entraîne une modification dans l'exercice de la puissance paternelle.

On peut faire observer qu'il suffit, pour que les parents retrouvent automatiquement le plein exercice de leurs droits, d'une simple décision prise par le tuteur, autorisant la remise

---

(1) D. P., 1912-1-153 et note Planiol.

(2) « Attendu qu'aucun recours contre la décision du tuteur n'étant « prévu par ce texte (loi de 1904) elle ne peut être déférée aux tribu- « naux investis d'un droit général de protection sur les mineurs, qu'au- « tant que l'intérêt de l'enfant est compromis... Qu'en pareil cas la « faculté pour le tuteur de conserver éventuellement la garde de l'en- « fant malgré la volonté des parents, est une conséquence de la modi- « fication apportée à l'exercice de la puissance paternelle de ces derniers « par le fait de l'abandon et par l'organisation de la tutelle adminis- « trative qui en est le résultat... »

de l'enfant. Aucune décision judiciaire contentieuse, comme celle instituée par la loi de 1889, ni même aucune homologation du type de celle qui a lieu en cas d'adoption, ne doit intervenir. On pouvait dès lors légitimement penser qu'il y avait en quelque sorte « reviviscence » plutôt que renaissance des droits, et que ceux-ci, tant que durait la tutelle légale de l'Assistance publique, survivaient à l'état latent.

Ainsi, les conséquences juridiques de l'abandon pouvaient s'analyser comme une mise en sommeil des droits de puissance paternelle des parents, droits dont l'exercice aurait été confié par la loi à l'Assistance publique, soit définitivement soit jusqu'à ce qu'ils soient rendus aux parents sur leur demande et avec le consentement du tuteur.

4° Le problème de la remise présente d'ailleurs un aspect plus complexe lorsque l'enfant est reconnu ou même légitimé par ses parents, postérieurement à l'abandon. C'est ce qui s'était produit dans l'affaire Toussaint. Et dans l'arrêt de 1909, la Cour de Paris se demandait si (au cas où « l'inanité » des motifs que l'Assistance publique invoquait, n'avait pas été démontrée) dans l'espèce, l'abandon ayant précédé la reconnaissance, « l'Admi- « nistration serait en droit de se prévaloir contre (les parents) « de la désertion d'un devoir qui, légalement, pour eux n'était « pas encore né, et qu'ils ont énergiquement demandé à accom- « plir dès que par (leur reconnaissance), ils se sont pour ainsi « dire trouvés saisis de la puissance paternelle... »

La jurisprudence a sur ce point manisfesté un revirement complet. La même Cour de Paris, dans un arrêt du 27 novembre 1926 (1), a totalement rejeté une telle argumentation par le considérant suivant :

Considérant que le préfet est de droit tuteur de tous les pupilles de l'Assistance publique sans distinction entre les pupilles enfants légitimes, enfants naturels reconnus ou enfants naturels non reconnus ; que ses pouvoirs de tuteur subsistent sur chaque pupille jusqu'au jour où il estime, la commission tenant lieu de Conseil de famille ayant été entendue, qu'il y a lieu de rendre l'enfant à ses parents ; que, même sincère une reconnaissance ou une légitimation intervenue à l'égard d'un enfant naturel déjà admis comme pupille de l'Assistance publique ne saurait donc dépouiller le préfet de ses attributions de tuteur...

---

(1) D. H., 1927-24.

III. — Aujourd'hui, la loi du 15 avril 1943 ne laisse place à aucun doute sur l'entière liberté qu'a le tuteur des pupilles de l'Etat dans la décision qu'il prend sur la demande de remise présentée par les parents de l'enfant abandonné. Le législateur a en effet expressément consacré la thèse soutenue par l'Administration et une partie des auteurs, selon laquelle l'abandon entraîne *ipso facto* la perte des droits de puissance paternelle pour les parents (art. 11).

Toutes les difficultés que rencontrait la jurisprudence du fait qu'aucun texte légal n'édictait la destitution des parents de leurs droits de puissance paternelle dès lors qu'ils abandonnaient leurs enfants (toute déchéance étant de droit étroit), se trouvent ainsi levées. Et le législateur en employant le terme de « perte » exprime fort bien qu'il s'agit d'une destitution automatique. Il différencie pertinemment la situation des parents qui abandonnent matériellement leurs enfants de celle des pères et mères qui sont déchus judiciairement de leurs droits ou qui en font la cession judiciaire.

Il en résulte que le tuteur des pupilles de l'Etat possède dans sa pleine signification juridique le droit de garde sur ceux-ci. Les parents qui ont abandonné leur enfant n'ont pas plus de droit à venir en réclamer la garde que n'importe quel tiers : leur demande de remise n'est qu'une requête, elle n'est en aucune façon une réclamation.

Mais ne résulte-t-il pas de l'adoption de cette thèse que les tribunaux n'ont absolument aucun droit de contrôle sur la décision du tuteur concernant la remise de l'enfant ? Car si les tribunaux judiciaires se reconnaissent le pouvoir, sous un motif quelconque, de réformer cette décision, le droit de dire où se trouve le véritable intérêt de l'enfant est transféré du préfet, en Conseil de famille, au tribunal civil.

C'est la volonté de maintenir un certain contrôle sur l'Administration en cette matière, qui a suscité l'élaboration des constructions juridiques que l'on trouve à la base de l'arrêt de 1912 et du jugement du tribunal de la Seine de 1911 (1).

Nous avouons, pour notre part, ne pas nous effrayer de l'arbitraire qui est laissé à l'Administration de l'Assistance publique.

---

(1) V. en particulier les conclusions de M. Paul Matter au D. P., 1912-2-57.

Le service n'a, croyons-nous, aucune raison de rejeter une demande de remise si ce n'est le seul intérêt du pupille; des considérations budgétaires devraient plutôt l'inciter à rendre volontiers l'enfant à ses parents...

Aussi bien, nous pensons que l'erreur initiale de la jurisprudence est d'avoir, par l'arrêt du tribunal des conflits du 12 décembre 1908, dénié toute compétence aux tribunaux administratifs aux fins de contrôler la décision du préfet concernant la demande de remise.

La compétence du juge administratif suppose, en principe, lorsqu'un litige met en cause, comme c'est le cas ici, une personne administrative, qu'il « se rattache au fonctionnement d'un service public ou à l'exercice, par les autorités administratives, de leurs pouvoirs de police » (1). L'arrêt de 1908 du tribunal des conflits a refusé, à partir de ce critère, de donner à la décision du tuteur, en Conseil de famille, la qualification d'acte administratif, en lui attribuant exclusivement la qualification d'acte de tutelle.

Certes, il n'est pas question de contester à cette décision le caractère d'acte de tutelle : celui-ci résulte à l'évidence, comme tous les auteurs l'ont souligné, des termes — et de la place dans la loi — de l'article 20 (art. 17 de la loi de 1904).

Pour s'élever néanmoins contre la solution du tribunal des conflits, M. Alcindor faisait remarquer que la caractéristique du Service de l'assistance à l'enfance est précisément d'accomplir des actes de tutelle : c'est là sa mission même, en quoi il diffère, comme nous l'avons observé au début de la seconde partie de cette étude, de tous les autres services publics. Dès lors, disait-il, « prétendre que les actes de tutelle accomplis par le Service des « enfants assistés relèvent des tribunaux judiciaires, c'est pure- « ment et simplement remettre aux mains des tribunaux le « fonctionnement même de ce service » (2) — disons, du moins, le contrôle entier de ce fonctionnement.

A vrai dire, l'objection ainsi formulée par M. Alcindor ne nous semble pas absolument décisive. Et, pour notre part, nous croyons qu'un argument d'un ordre tout différent permet de rejeter le système de l'arrêt de 1908.

---

(1) Waline : *Traité de droit administratif* (p. 55).
(2) *Op. cit.* (p. 209).

La décision prise par le préfet de rejeter la demande de remise n'a, en effet, la qualité d'acte de tutelle que vis-à-vis du seul pupille. Or, c'est parce qu'il s'agit d'une question d'état que compétence était donnée aux tribunaux judiciaires.

Mais l'enfant, lui, n'est nullement partie dans le litige qui oppose l'Administration aux parents, qui critiquent le refus qu'elle leur a notifié : il est en quelque sorte l'enjeu du débat. Et, au surplus, ses intérêts ne sauraient en aucune façon être soutenus par les parents qui l'ont abandonné et qui ne le représentent pas tant que sa remise ne leur a pas été accordée (1).

Donc, à l'égard des parents qui ont sollicité la remise, la décision de l'Administration n'a nullement les caractères d'un acte de tutelle, mais bien ceux d'un acte administratif d'autorité. Bien plus, nous avons montré que les lois d'assistance à l'enfance sont, au plus haut chef, des lois de police. C'est l'intérêt général qui veut que l'enfant trouvé et abandonné soit recueilli et entretenu par la collectivité. C'est lui, aussi, qui veut que les lois modernes protègent l'enfant au sein même de sa famille, tant du point de vue moral que du point de vue matériel et sanitaire, autorisant l'Etat à s'ingérer dans la vie familiale et en particulier à contrôler l'exercice des droits de puissance paternelle. C'est l'intérêt général encore qui exige que l'Administration ne rende l'enfant à ses parents (que leur acte d'abandon donne tout lieu de suspecter) que si son intérêt paraît être en ce sens. Ainsi le refus de remise notifié aux père et mère de l'enfant participe, en un certain sens, d'une décision de police, au moins dans le sens large que Hauriou donnait à ce terme.

Que cette décision puisse faire grief, personnellement, aux parents, cela est incontestable. Dès lors, toutes les conditions requises pour l'exercice d'un recours devant le juge administratif nous semblent être réunies. Nous adoptons donc une solution absolument opposée à celle du tribunal des conflits dans son arrêt de 1908, puisque nous dénions toute compétence aux tribunaux judiciaires en matière de remise de pupilles et que nous croyons au contraire à la possiblité d'un recours devant le Conseil d'Etat.

Ce recours ne peut d'ailleurs être qu'un recours pour violation de la loi ou excès de pouvoir. C'est dire que toute liberté de

---

(1) Cf. Paris, 27 novembre 1926 précité. D. H., 1927-24.

statuer sera laissée au tuteur en Conseil de famille, conformément à la volonté expresse du législateur, le contrôle du juge ne s'étendant pas à l'opportunité des mesures unilatérales prises par l'Administration. Néanmoins, si l'on considère combien le juge de l'excès de pouvoir a étendu ses pouvoirs, en particulier quant aux procédés d'investigation qu'il met aujourd'hui en œuvre pour découvrir l'illégalité de l'acte incriminé (1), on peut estimer que ce contrôle n'aura rien d'illusoire et sera même plus effectif, peut-être, que celui qu'exerçaient, avec quelque timidité depuis 1912, les tribunaux judiciaires.

Au surplus, on peut penser, en raison de l'évidente symétrie qui existe entre la décision préfectorale immatriculant un enfant dans le service, et celle qui autorise sa remise à sa famille, que la solution donnée en ce qui concerne l'admission s'étendra rapidement à la décision ou au refus de remise. En effet, nous avons vu que le Conseil d'Etat s'est reconnu compétent pour annuler, pour excès de pouvoir et violation de la loi, l'arrêté d'immatriculation d'un pupille (2).

---

(1) V. Alibert : *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, I^re^ partie, chap. III.

(2) Conseil d'Etat, 22 juillet 1932, D. H., 1932-544 (Cathala et Signé).

CONCLUSIONS

NATURE JURIDIQUE DE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE DES PUPILLES DE L'ETAT

Ayant décrit, point par point, au cours des chapitres qui précèdent, les modalités d'organisation et de fonctionnement de la « tutelle administrative » des pupilles de l'Etat, il nous faut maintenant essayer d'en avoir une idée d'ensemble, d'édifier, à partir de ces données, un système juridique cohérent.

Les droits que l'Assistance publique exerce sur les pupilles de l'Etat sont-ils de simples droits de tutelle, ou faut-il dire, au contraire, que cette Administration est investie à leur égard de droits de puissance paternelle ? La question paraît présenter une certaine importance, puisque la loi n'ayant pas réglé dans le détail le fonctionnement de la tutelle administrative qu'elle institue, renvoie expressément aux textes du Code civil, sauf à y apporter certaines dérogations. Dès lors, à quelles dispositions convient-il de se reporter, en principe ? Est-ce à celles relatives à la tutelle — ou à celles concernant les droits des père et mère ?

1° *Le législateur a lui-même reconnu à l'Assistance publique les droits de puissance paternelle sur les enfants moralement abandonnés visés par le titre II de la loi du 24 juillet 1889, c'est-à-dire ceux dont les parents ont consenti à la délégation judiciaire de leurs droits au profit du Service de l'assistance à l'enfance. Or, tous les pupilles de l'Etat étant placés, vis-à-vis de ce service, dans la même situation juridique, il est à penser que celui-ci exerce sur eux, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, les mêmes droits de puissance paternelle.*

De fait, les droits de l'Administration que nous venons de passer en revue sont bien ceux-là mêmes qu'exercent sur leurs enfants les parents investis de la puissance paternelle : droit de garde, droit de correction, droit de consentir au mariage, à l'adoption, etc... droit, enfin, de jouissance légale — à l'exception

du droit d'administration légale des biens. L'Assistance publique est chargée aussi des devoirs qui sont, pour les parents, la contrepartie de leurs droits et plus particulièrement elle doit supporter les frais de leur entretien et de leur éducation.

C'est pourquoi de nombreux auteurs, et surtout le commentateur le plus connu de la loi de 1904, M. Alcindor, attribuent sans hésitation à l'Administration l'exercice des droits de puissance paternelle dans leur plénitude. De même, MM. Planiol, Ripert et Savatier écrivent (1) *: « En dehors du cas de délégation « de la puissance paternelle les droits de l'Assistance publique « sur ses pupilles portent seulement le nom de tutelle. Mais, en « fait, sauf l'administration légale, ils comportent tous les attri- « but de la puissance paternelle. »*

Si d'ailleurs on qualifie de droits de puissance paternelle ceux de l'Assistance sur ses pupilles, il faut les considérer comme des pouvoirs propres, qui lui sont attribués par la loi sur tous les enfants qu'elle recueille quelle que soit leur origine. Et l'on ne saurait dire, croyons-nous, que cette Administration les exerce parce qu'elle succède aux droits mêmes que l'abandon — matériel ou moral — aurait fait perdre aux parents. En effet, il arrive très fréquemment que les mineurs admis dans le Service de l'assistance à l'enfance soient des enfants naturels non reconnus ; il arrive aussi qu'ils aient été précédemment placés sous une tutelle de droit commun. Dans ces hypothèses, l'Administration ne peut recueillir des droits de puissance paternelle qui n'existaient pas ou n'existaient plus. A cet égard l'article 17 de la loi du 24 juillet 1889 nous semble mal rédigé. En effet, il place — à juste titre — le tuteur (autorisé par le Conseil de famille) parmi les personnes pouvant demander la délégation judiciaire des droits de puissance paternelle à l'Assistance publique. Et néanmoins, il semble considérer que l'Administration ne fait que succéder aux droits précédemment exercés sur l'enfant : or, comment le tuteur pourrait-il consentir à la délégation de droits qu'il ne possède pas ?

2° D'un autre côté, si nous considérons comment la loi assure la protection de la personne et des biens des pupilles de l'Etat, nous voyons qu'elle instaure à cette fin un tuteur et un Conseil de famille. Or, « ce qui caractérise essentiellement la

(1) *Traité pratique de droit civil*, t. I, n° 325.

« tutelle (par opposition avec la puissance paternelle), c'est « qu'elle s'exerce sous le contrôle d'un Conseil de famille, dont « le tuteur peut être considéré comme l'agent et qu'il doit con- « sulter dans les circonstances importantes » (Colin et Capitant) (1).

Ainsi, c'est par une organisation essentiellement tutélaire que l'Assistance publique exerce les droits qui lui sont conférés sur les mineurs qu'elle recueille. Faut-il en conclure, contrairement à l'opinion que nous avons exposée plus haut, que ces droits eux-mêmes soient des droits de tutelle, et non pas des droits de puissance paternelle ?

3° Pour résoudre cette apparente contradiction, il suffit de remarquer que le tuteur et le Conseil de famille institués par la loi pour gérer la tutelle des pupilles de l'Etat, sont l'un et l'autre les organes d'un même service public, le Service de l'assistance à l'enfance. Nous avons montré que le préfet (ou l'inspecteur des services d'assistance) n'exerce pas les fonctions de tuteur en tant qu'individu déterminé, comme en droit commun, mais comme fonctionnaire, comme organe représentatif d'une administration ayant une personnalité morale. Il en est de même des membres du Conseil de famille et — en ce qui concerne la gestion des deniers pupillaires — du trésorier-payeur général. Ainsi c'est en réalité un service public, empruntant la personnalité du département, qui exerce tout à la fois, mais par des organes différents, les fonctions de tuteur et de Conseil de famille. Le législateur a seulement entendu opérer, au sein de l'Administration, une division des rôles (comparable à celles entre assemblées délibérantes et organes exécutifs, ou entre ordonnateurs et comptables), en calquant cette organisation sur celle de la tutelle du droit civil.

Or, en droit commun, le tuteur et le Conseil de famille se partagent, lorsque l'enfant n'a plus ni parents ni ascendants, toutes les fonctions des père et mère (garde, correction, consentement au mariage, à l'émancipation, etc. — sauf que la gestion des biens du mineur est soumise aux règles de la tutelle et non de l'administration légale, et que les tuteur et Conseil de famille du droit commun n'ont pas à entretenir l'enfant à leurs frais et ne bénéficient pas du droit de jouissance légale sur ses biens.

---

(1) *Cours élémentaire de droit civil*, t. I, n° 483.

C'est pourquoi il est, du point de vue pratique, à peu près indifférent de définir les pouvoirs de l'Administration sur ses pupilles par l'une ou l'autre des formules complexes suivantes :

A. — *L'Assistance publique exerce sur ses pupilles des droits de puissance paternelle : mais cet exercice est soumis, pour toutes les décisions qui doivent être prises par les deux organes qui sont légalement commis à cet effet (préfet-tuteur et Conseil de famille), à l'observation des règles édictées par le Code civil au sujet de la tutelle.*

B. — *L'Assistance publique a sur ses pupilles des droits tutélaires ; mais elle exerce tout à la fois, par des organes différents, les fonctions dévolues par le Code au tuteur et au Conseil de famille, avec en plus la charge d'entretenir ces enfants moyennant le droit d'usufruit légal sur leurs biens.*

Quelle que soit l'opinion soutenue, on est obligé de se reporter aux textes du Code civil relatifs à la tutelle lorsqu'il s'agit, conformément à l'article 15 de la loi du 15 avril 1943, de limiter les attributions respectives du préfet et de l'inspecteur et du Conseil de famille. Et, d'autre part, il faut bien se reporter aux articles 384 et suivants du Code, relatifs à l'exercice par les père et mère du droit de jouissance légale, pour déterminer les modalités de l'exercice du même droit par l'Assistance publique. Les points sont donc bien rares, sur lesquels on puisse hésiter entre deux solutions différentes selon qu'on adopte l'un ou l'autre principe. En voici deux exemples :

a) *On a vu que M. Alcindor, attribuant à l'Administration les droits de puissance paternelle, lui reconnaît le droit d'administration légale sur les biens de ses pupilles. Or, ceci ne l'entraîne à une solution différente de celle qui résulterait de l'autre théorie qu'en ce qui concerne l'obligation du tuteur de vendre les meubles, sauf ceux auxquels le Conseil de famille reconnaît le caractère de souvenir de famille. Mais, en présence des textes réglementaires existants, et étant donné la rareté des hypothèses où l'article 452 pourrait s'appliquer, la distinction n'a guère d'intérêt pratique. Au reste MM. Planiol et Ripert qui attribuent à l'Assistance publique les droits de puissance paternelle, font précisément exception pour le droit d'administration légale...*

b) *Si l'Administration a la puissance paternelle, on peut songer à lui appliquer l'article 1384, paragraphe 2, du Code*

civil relatif à la responsabilité des père et mère, pour les délits et quasi-délits des pupilles entretenus au « foyer ». Mais nous avons conclu, dans ce cas, à une responsabilité administrative du Service public de l'assistance à l'enfance.

4° *En définitive, il est, semble-t-il, difficile de vouloir assimiler en principe la « tutelle administrative » des pupilles de l'Etat soit à la puissance paternelle, soit à la tutelle de droit commun. Elle participe à la fois des caractères de l'une et de l'autre. Aussi croyons-nous qu'il est plus simple d'y voir une* institution originale, *conçue par le législateur d'une manière éclectique, en vue de répondre aux besoins de la pratique. (L'histoire de l'adjonction à l'article* 13 *de la loi du* 27 *juin* 1904 *de sa deuxième phrase, relative aux droits de consentir au mariage, à l'adoption, etc... est significative à cet égard.)*

Les dérogations que la loi apporte aux règles du droit commun, en vue d'adapter la tutelle administrative des pupilles de l'Etat à sa gestion par un service public (absence de subrogé tuteur, composition spéciale du Conseil de famille, dispositions originales concernant la gestion des deniers pupillaires et la reddition du compte de tutelle), ou à la nature particulière de sa mission et des besoins auxquels elle doit satisfaire (mode d'admission des pupilles et d'ouverture de la tutelle, droit de remise des enfants à leurs parents), enfin les caractères propres du droit de correction de l'Assistance publique sur ses pupilles, nous incitent d'ailleurs à la même conclusion.

TITRE V

ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DU SERVICE

L'une des innovations essentielles de la loi du 15 avril 1943 était l'organisation du Service de l'assistance à l'enfance sur le plan régional. Certes, les préfets demeuraient, on l'a vu, tuteurs légaux des pupilles de l'Etat ayant leur domicile de secours dans leur département, et chefs de ce service qui gardait, comme le dit la circulaire du 4 juin 1943, « son armature départementale ». Mais, aux termes de l'article 35 de la loi, dans chaque région, le service était « placé sous l'autorité du préfet régional « et le contrôle technique du directeur régional de la Santé et « de l'Assistance, assisté d'un inspecteur régional des services « d'assistance. »

La loi voyait à cette répartition régionale les avantages suivants : possibilité plus grande de créer des établissements interdépartementaux en faveur des pupilles — conclusion de marchés plus avantageux, parce ce que plus importants, en matière de vêtures, grâce à la création de magasins régionaux — harmonisation des taux de pensions, secours et primes, etc.

Le préfet régional recevait partie des attributions réglementaires et budgétaires dévolues antérieurement aux Conseils généraux, en matière d'assistance à l'enfance. En effet, les

« commissions administratives », puis les « Conseils départementaux » dont les membres étaient nommés par le pouvoir exécutif et qui, sous le gouvernement de Vichy, se substituaient jusqu'à un certain point aux Conseils généraux dissous, n'avaient reçu aucun rôle en cette matière.

Mais la division administrative territoriale en régions (un moment demeurée en vigueur après la libération avec la création des commissariats régionaux de la République) est aujourd'hui disparue. Et les Conseils généraux, rétablis par l'ordonnance du 21 avril 1944, article 10, ont retrouvé certaines de leurs anciennes attributions en matière d'assistance. Ainsi, plusieurs dispositions de la loi de 1943 sont aujourd'hui caduques.

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU SERVICE

SECTION I

Réglementation du Service

Aux termes de l'article 29 de la loi du 27 juin 1904, « le Service des enfants asssistés (était) réglé par le Conseil général ». Ainsi c'est à l'assemblée départementale qu'était dévolue, dans chaque département, le soin d'élaborer, en application de la loi, le texte précis déterminant les détails de la vie des pupilles, texte évidemment modifiable au cours des sessions, suivant les suggestions des conseillers et du préfet.

La loi de 1943 ne contient, elle, en matière de réglementation du Service de l'assistance à l'enfance, aucune disposition générale comparable à l'article 29 du texte du 1904. Mais son article 52 ordonne que, pour chaque département, soit élaboré un règlement mettant le service en harmonie avec la nouvelle législation.

Par suite de la dissolution des Conseils généraux par le gouvernement de Vichy, la loi de 1943 a innové largement sur ce point.

C'est en effet non plus à une assemblée délibérante, mais à un fonctionnaire : le préfet régional, sur la proposition du directeur régional à la Santé et à l'Assistance, que le législateur de 1943 a confié le soin d'établir le nouveau règlement du service.

Depuis, en dépit de leur rétablissement, les Conseils généraux n'ont pas retrouvé leurs anciennes attributions sur ce point, la loi de 1943 n'ayant pas été abrogée. Si donc il était nécessaire d'apporter actuellement une modification aux règlements établis

en application de l'article 52 de cette loi, le soin en incomberait aux préfets qui ont, en quelque sorte, hérité des attributions des anciens préfets régionaux.

La loi qui devra nécessairement remplacer le texte de 1943 dès que seront réalisées les réformes de l'administration locale actuellement envisagées, rendra probablement leur rôle de réglementation aux assemblées départementales.

Cependant, il est permis de penser que leur liberté sera moins grande à cet égard que sous l'empire de la loi du 27 juin 1904.

Il résultait en effet de l'article 29 de cette loi et de l'article 46 de celle du 10 août 1871, que les délibérations du Conseil général réglementant le Service des enfants assistés étaient exécutoires par elles-mêmes. Le préfet pouvait seulement en demander au président de la République l'annulation pour violation de la loi ou excès de pouvoir, dans les dix jours suivant la clôture de la session.

Le législateur de 1904 avait bien prescrit (art. 58), afin d'assurer l'exacte application des dispositions légales et d'harmoniser les services départementaux d'enfants assistés que le règlement, dont l'élaboration par le Conseil général était ordonnée par la loi, serait « tranmis, avec ses observations, au ministre de l'Intérieur, par le préfet. » Seulement, cette volonté certaine du législateur de soumettre au contrôle du ministre les règlements ainsi délibérés, ne pouvait avoir d'efficacité pratique, la loi n'ayant pas expressément subordonné à l'approbation du ministre l'exécution des décisions prises par le Conseil.

Au contraire, l'article 52 de la loi de 1943 a décidé que les règlements établis par les préfets ne resteraient que des projets, tant qu'ils n'auraient pas été approuvés par le ministre de la Santé : contrôle hiérarchique qui apparaissait comme normal, puisque les règlements étaient élaborés par des fonctionnaires.

Il y a là, à coup sûr, un facteur d'unification très puissant du Service de l'assistance à l'enfance qui apparaît ainsi comme éminemment national. Tout en laissant aux autorités locales le soin d'adapter le service aux nécessités et aux contingences locales, le pouvoir central se réserve la possibilité d'harmoniser les services entre les départements et d'éviter que de sensibles différences n'existent entre eux, aux dépens d'un certain nombre de pupilles de l'Etat.

Or, si l'on considère l'évolution qui imprime aux services d'assistance à l'enfance un caractère de plus en plus centralisé et nationalisé, tout porte à croire que, même si les assemblées locales décentralisées sont, un jour prochain, rétablies dans leurs attributions de réglementation du service, leurs délibérations resteront soumises à l'approbation du l'autorité centrale. Ainsi sera comblée la lacune qui demeurait dans le système établi par la loi de 1904, rendant illusoire le contrôle du ministre sur les délibérations des Conseils généraux — lacune que déplorait M. Alcindor, dans son commentaire de cette loi.

SECTION II

Personnel administratif du Service

Si l'on fait exception pour le département de la Seine où le service est, depuis 1849, placé sous la direction du Directeur général de l'Assistance publique à Paris, tuteur des pupilles, « dans chaque département, ce service et assuré par l'inspecteur « ou l'inspectrice départemental des services d'assistance, placé « sous l'autorité du préfet, et par des inspecteurs et inspectrices « adjoints, dont le nombre est déterminé par décret, compte « tenu de l'importance du service » (art. 35, al. 2).

Nous n'avons pas l'intention de rappeler ici les nombreuses transformations apportées au corps de l'inspection, dont les membres, depuis 1870, appartiennent à un cadre national et sont nommés et rétribués par l'Etat. Disons seulement que depuis la loi du 20 juillet 1923, ce cadre comprend des sous-inspectrices et que celles-ci peuvent accéder au grade d'inspectrice depuis le décret du 24 août 1938.

D'abord uniquement chargé par la loi du Service des enfants assistés, l'inspecteur (qui se voyait souvent attribuer, en outre, par le département d'autres fonctions d'assistance) a vu les lois étendre son rôle peu à peu, surtout dans les dernières années, à tous les domaines de l'assistance. Il est même chargé aujourd'hui de l'application des dispositions de politique démographique adoptées par l'Etat. Aussi son titre a-t-il subi récemment (une fois de plus...) une modification : il est aujourd'hui

appelé « directeur départemental de la Population » [1]. Ses attributions sont actuellement déterminées par l'arrêté du 10 juin 1946, article 2 :

Les attributions précédemment exercées par l'inspecteur régional et par l'inspecteur départemental des services d'assistance, ainsi que par le délégué régional à la Famille, sont conférées au directeur départemental de la Population, qui est en outre chargé d'appliquer la politique du gouvernement relative au peuplement.

A ce titre il doit :

— Assurer l'application des lois d'assistance à l'enfance, d'assistance maternelle et infantile, de protection de l'enfance (mineurs vagabonds, enfants placés hors de chez leurs parents, etc.) ;

— Assurer la surveillance des établissements de bienfaisance privés recevant des assistés ;

— Contrôler sur place l'application de toutes les lois d'assistance ;

— Veiller à l'application de l'ensemble de la législation relative à la défense de la population, à la famille et au peuplement ;

— Etudier et présenter aux autorités compétentes toutes mesures utiles à la mise en œuvre de la politique démographique et familiale et de celle d'immigration ;

— En liaison avec les services de la Santé, diriger l'action et veiller à la formation des assistantes sociales ;

— Susciter les colonies de vacances, contrôler et développer, avec les autres services intéressés, la formation familiale et ménagère des jeunes filles ;

— Veiller à la répartition des denrées alimentaires et en particulier du lait, etc.

On voit quelle est la multiplicité des attributions actuelles de l'inspecteur ; et cependant, dit la circulaire du 4 juin 1943, « elles « ne doivent nuire en rien à son rôle primordial de chef du « Service de l'assistance à l'enfance ». Ce rôle est résumé par l'article 37 de la loi dans des termes assez proches de ceux de l'article 32 de la loi de 1904 : « L'inspecteur des services de « l'assistance choisit les parents nourriciers et patrons, assure la « distribution des layettes et vêtures, passe les contrats de pla- « cement et d'apprentissage et, d'une manière générale, pro- « pose aux tuteurs les mesures que commandent la protection « et la tutelle instituées par la présente loi. »

---

(1) Son titre a été successivement : « inspecteur départemental des enfants assistés », « inspecteur de l'Assistance publique », « inspecteur des services d'assistance » et enfin « directeur départemental de la Population ».

Il est inutile de nous étendre ici sur ces attributions administratives de l'inspecteur, puisque nous les avons étudiées à propos de chacun des actes que comporte la tutelle des pupilles de l'Etat.

Le directeur de la Population est secondé, dans la tâche qui lui incombe, par un personnel qui comprend à la fois des inspecteurs adjoints faisant partie des cadres nationaux et des fonctionnaires et agents des préfectures. Ces derniers, en assumant les besognes matérielles de bureau, qui se sont accrues dans des proportions considérables, doivent permettre à l'inspecteur et aux inspecteurs adjoints de se consacrer tout entiers à leur tâche active de surveillance et de tutelle. Aussi, les circulaires ont-elles insisté de plus en plus (notamment celle du 15 septembre 1937) pour qu'un personnel suffisamment nombreux, stable et compétent, soit mis par les préfectures à la disposition des inspecteurs; aujourd'hui, la composition du bureau de l'inspection doit être approuvée par arrêté ministériel.

La nécessité d'assurer une surveillance efficace des placements a amené, nous l'avons vu, certains départements à adjoindre, en outre, au directeur de la Population, des « agents chargés de participer à cette surveillance ». Ils sont placés à la tête des centres de placement dans lesquels les pupilles se trouvent groupés, soit à l'intérieur du département, soit dans d'autres où sont créées des agences de placement. (La loi de 1904 avait prévu qu'au cas où de tels groupes de placements seraient fondés sur d'autres départements, un ou plusieurs sous-inspecteurs pourraient être délégués pour en assurer la surveillance).

Le personnel « actif » comprend également, comme nous l'avons mentionné, des assistantes sociales spécialisées. « L'une d'elles », dit la circulaire d'application de la loi qui a rendu obligatoire l'affectation d'assistantes à l'inspection, « sera « chargée de la partie médico-sociale du service et assurera « notamment la liaison avec la maison maternelle, les services « hospitaliers, ainsi que de la mise à jour des carnets de santé ». Par ailleurs, le secrétariat du service social de la maison maternelle est assuré par une assistante sociale, qui exerce parfois les fonctions de préposée du bureau d'admissions. Le centre d'élevage, s'il est assez important, est également surveillé par une assistante spéciale. Enfin, une ou plusieurs assistantes participent à la surveillance de tous les placements.

On nous permettra ici de formuler quelques regrets de voir l'inspecteur, tuteur des pupilles de l'Etat, être accaparé par des occupations si nombreuses qu'il soit obligé de s'en remettre presqu'exclusivement, pour la surveillance de ceux-ci, à des employés placés sous ses ordres. Il ne peut ainsi connaître les enfants que par les rapports — combien succincts — qui lui sont faits à la suite des tournées d'inspection. Et, d'autre part, les élèves eux-mêmes ne peuvent considérer l'inspecteur comme un véritable tuteur, mais comme un étranger qu'on ne voit qu'une fois par an — quand ce n'est pas moins souvent.

Secret professionnel du personnel du service. — L'article 39 de la loi de 1943 ayant reproduit presque textuellement l'article 36 de la loi de 1904 relatif au secret professionnel, il n'y a donc pas lieu d'insister particulièrement sur ce point.

La loi rappelle d'ailleurs simplement, dans le premier alinéa de cet article, que les agents du service sont soumis à l'application de l'article 378 du Code pénal.

Selon l'interprétation qu'en donne la jurisprudence, cette disposition du Code a pour but de sauvegarder l'intérêt des particuliers lorsque le fonctionnaire a reçu d'eux, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, des confidences dont la divulgation leur serait préjudiciable [1]. Il est, dès lors, patent que l'article 39 de la loi de 1943 vise uniquement à protéger l'honneur des familles — et par là même la santé et la vie des enfants — en assurant strictement le secret de l'abandon. Et il a été jugé que l'intérêt social qui s'attache au maintien de ce secret ne devait pas même s'incliner devant celui de la répression pénale de l'abandon, dans le cas où celui-ci constitue un délit [2].

La circulaire du 4 juin 1943 souligne que, bien qu'un nombre plus considérable d'agents participe aujourd'hui à la surveillance des pupilles et puisse avoir connaissance des dossiers révélant l'origine de ceux-ci, le secret professionnel n'en doit pas moins être assuré avec la même rigueur.

Comme conséquence, l'alinéa 2 de l'article 39 interdit de distraire des bureaux de l'inspection, sauf pour les communiquer au préfet, tuteur légal, les dossiers des pupilles : ils contiennent

---

(1) V. Waline : *Chronique*. D. H., 1930.
(2) Crim. 14 mars 1895, D. P., 1895-1-614.

en effet des renseignements confidentiels qui ne doivent sous aucun prétexte être communiqués à des tiers non assujettis à l'obligation du secret professionnel. En particulier, il a été décidé que ces dossiers ne doivent pas être vus des membres du Conseil général, ou de la commission départementale, ni même de ceux du Conseil de famille : cependant les décisions du ministre admettent que des dérogations soient faites en faveur de ces derniers, sauf à les assujettir au secret professionnel dans les mêmes termes que les fonctionnaires de l'inspection.

SECTION III

Controle du Service par le Conseil général et l'Administration centrale

1° *Contrôle du Service de l'assistance à l'enfance par le Conseil général.* — Le Conseil général, assemblée délibérante du département, bien que n'ayant pas été rétabli, on l'a vu, dans le rôle de réglementation du Service de l'assistance à l'enfance qu'il possédait avant 1943, en vertu de la loi de 1904, a néanmoins, par la force des choses, retrouvé, semble-t-il, ses pouvoirs de contrôle sur le fonctionnement de celui-ci.

Chaque année, le Conseil général reçoit communication d'un rapport établi par l'inspecteur départemental, sur le fonctionnement du service pendant l'année précédente. A la suite, il vote le budget, sur les propositions qui lui sont présentées (recettes et dépenses), et cela lui permet d'examiner tous les points de détail du service : pensions et salaires des nourrices et gardiennes, taux des secours mensuels, service médical, orientation professionnelle des pupilles, établissements et foyers, créations diverses, etc.

Entre les sessions du Conseil général, une commission spéciale nommée par le Conseil — ou, à défaut, la commission départementale créée par la loi fondamentale du 10 août 1871 sur les Conseils généraux — se réunit périodiquement, recevant communication des décisions prises par les bureaux en matière d'assistance à l'enfance, dans l'intervalle de ces sessions, et donnant son avis sur les questions soulevées (art. 35 de la loi de 1904). Les conseillers généraux membres de cette commission visitent par-

fois les pupilles dans leurs placements et peuvent, en connaissance de cause, présenter à leurs collègues des observations autorisées.

2° *Contrôle du Service par l'Administration centrale.* — Depuis 1930, date de sa création, le ministère de la Santé publique est chargé de la coordination et du contrôle des services départementaux de l'assistance à l'enfance, attributions autrefois dévolues au ministère de l'Intérieur, où existait depuis 1886 une direction de l'Assistance et de l'Hygiène.

Ce contrôle s'effectue d'abord par les inspections des inspecteurs généraux du ministère (art. 40).

Il résulte aussi de l'envoi au ministère de rapports annuels établis par les directeurs départementaux de la Population sur le fonctionnement du service, tant au point de vue général qu'au point de vue statistique et budgétaire (art. 51, al. 2).

Enfin le ministre exerce, par ses circulaires, ses avis et son contrôle hiérarchique sur les préfets et les fonctionnaires du service, une impulsion et une coordination qui, en dépit de sa décentralisation et de sa déconcentration, font de l'assistance à l'enfance un service éminemment national.

CHAPITRE II

LE DOMICILE DE SECOURS DES PUPILLES DE L'ETAT

L'application de toute loi d'assistance, étant donné la division administrative territoriale du pays, pose la question de savoir quelle est, pour chaque individu devant bénéficier des secours publics, l'administration locale qui sera chargée de les lui dispenser. A l'égard de chaque loi d'assistance, l'individu possède un « domicile de secours », dont la détermination permet de répondre à cette question.

Le domicile de secours est fixé d'après des règles posées par le législateur, de manière à assurer la distribution des secours de la façon la plus efficace possible, en même temps que la plus commode et la moins onéreuse pour l'Administration. Ces règles n'en sont pas moins arbitraires et susceptibles de variations législatives selon les besoins du service. Par là se marque le caractère essentiellement national de l'assistance donnée aux enfants.

En général, la détermination du domicile de secours n'entraîne que des conséquences administratives et financières. Mais, en ce qui concerne les lois d'assistance à l'enfance, elle entraîne en outre cette conséquence importante que le pupille de l'Etat se trouve placé sous la tutelle du préfet et du Conseil de famille de tel ou tel département. Elle permet donc de savoir quelle est l'autorité apte à représenter le mineur dans tous les actes relatifs à sa personne et à son patrimoine, ainsi qu'à prendre les décisions touchant à son éducation.

Les lois d'assistance à l'enfance établissent, pour les mineurs appelés à bénéficier de leurs dispositions, des modalités de détermination du domicile de secours différentes de celles qui

sont fixées, aujourd'hui d'une manière uniforme, pour toutes les autres lois d'assistance. Le siège de la matière est actuellement l'article 42 de la loi du 15 avril 1943, ainsi conçu :

> Les enfants rentrant dans les catégories visées par la présente loi ont leur domicile de secours dans le département où ils sont nés, à l'exception de ceux dont le lieu de naissance n'a pu être déterminé et qui ont leur domicile de secours dans le département où ils sont recueillis.

La loi de 1943 n'a, sur ce point, apporté aucune modification au système qui résultait auparavant de la loi du 27 juin 1904 telle que l'avait modifiée la loi du 13 juillet 1911.

La loi de 1904 (art. 39) avait d'abord établi un sytème différent, fixant le domicile de secours de tous les enfants abandonnés dans le département « du lieu où ils sont recueillis ». Cette disposition avait pour but de supprimer les contestations entre départements que suscitait auparavant un système semblable à celui actuellement en vigueur. En particulier, cela évitait les enquêtes — souvent fâcheuses en ce qui concerne l'observation de la règle essentielle du secret de l'abandon — ayant pour but de déterminer le département de naissance des enfants [1]. (Toutefois, remarquons que l'institution de l'abandon à bureau secret pour les enfants de moins de sept mois supprimait déjà ces enquêtes dans les cas où elles présentaient le plus d'inconvénients dans la pratique antérieure à 1904).

Quoi qu'il en soit, le texte primitif de la loi de 1904 dut être modifié, ainsi que nous l'avons dit. En effet, assez obscur, il avait donné naisssance à toutes sortes de contestations, les administrations départementales à qui devait normalement incomber la charge des pupilles, essayant de s'en décharger sur d'autres. D'autre part, les départements où les enfants étaient nés refusaient souvent de leur accorder des secours préventifs, sachant que si l'abandon avait lieu, leur budget ne supporterait pas la charge de l'entretien du pupille. Certes, on aurait pu songer, pour remédier à cet état de choses, à mettre les secours préventifs d'abandon également à la charge du département de résidence des enfants (département où selon toute vraisemblance l'enfant risque d'être abandonné). La loi des finances du 13 juillet 1911 a préféré revenir à un système analogue à celui d'avant 1904.

---

(1) Circulaire du 15 juillet 1904.

Il résulte du texte actuel, pour les catégories d'enfants qui nous occupent, que les enfants trouvés et ceux abandonnés à bureau secret ont leur domicile de secours dans le département où ils ont été portés à un établissement dépositaire, alors que ceux qui sont abandonnés mais dont l'état civil est connu, relèvent du département où ils sont nés. Cette dernière solution constitue d'ailleurs le droit commun de la détermination du domicile de secours pour tous les enfants assistés et secourus (1).

Ce mode de détermination du domicile de secours peut amener des rapatriements d'enfants dans leur département d'origine, lorsque leur abandon a eu lieu dans un autre département. Néanmoins, lorsque l'intérêt du pupille en souffrirait, il y a lieu d'appliquer l'article 29, troisième alinéa, de la loi de 1943, prévoyant que sa surveillance peut être exercée par les fonctionnaires de l'inspection du département où il est placé.

D'autre part, lorsque plusieurs frères et sœurs sont abandonnés, alors qu'ils étaient nés dans des départements différents, ceux-ci ne supportent que la charge financière de leur entretien, la tutelle étant, aux termes de la circulaire du 15 septembre 1937, exercée par le Service de l'assistance à l'enfance d'un seul d'entre eux (en principe, celui du domicile de secours du moins âgé des enfants, qui restera le plus longtemps sous la tutelle administrative).

Malgré sa simplicité, il arrive que la détermination du domicile de secours suscite des litiges entre départements. La loi du 27 juin 1904 (art. 40) avait alors donné au ministre des pouvoirs juridictionnels, sauf recours devant le Conseil d'Etat. Le texte de 1943 n'a pas repris ces dispositions. Néanmoins, les contestations continuent d'être portées devant le ministre.

Est-ce toujours en qualité de juge qu'il statue alors ? Il semble difficile de l'admettre (bien que la circulaire du 4 juin 1943 affirme qu'il n'est rien de changé au mode de détermination du domicile de secours), car il n'est pas de juridiction d'exception sans texte : et l'on ne saurait penser que la solution

(1) Au contraire, le domicile de secours pour l'application des autres lois d'assistance dépend essentiellement de la résidence de l'intéressé, du parent exerçant les droits de puissance paternelle pour l'enfant bénéficiaire des secours publics, et enfin pour la femme mariée, résidence du mari.

de la loi de 1904 est demeurée implicitement en vigueur sur un tel point. Dès lors, nous croyons que le ministre intervient en tant que supérieur hiérarchique (système qui lui permet d'indiquer la solution la plus opportune, et non pas seulement de statuer en droit pur). D'ailleurs, sous le régime centralisé du gouvernement de Vichy, la décision prise par le ministre ne pouvait être pour les préfets qu'un ordre, contre lequel, en tant que chefs d'un service départemental, ils ne pouvaient guère opposer de recours devant le Conseil d'Etat, comme le Conseil général pouvait le décider lorsque le ministre était juge du premier degré.

En tout état de cause, il appartient au département qui a recueilli l'enfant de faire procéder aux enquêtes qui permettront de déterminer son lieu de naissance et par conséquent son domicile de secours. En attendant que ce domicile soit fixé, l'enfant est provisoirement entretenu par le département d'accueil, qui se verra éventuellement remboursé par la suite.

Fixer en principe le domicile de secours dans le département du lieu de naissance a pour conséquence que les enfants nés à l'étranger, bénéficiaires des dispositions de lois d'assistance à l'enfance, n'ont de domicile de secours dans aucun département. Le législateur a résolu ce problème en plaçant ces enfants sous la tutelle du service départemental où ils sont recueillis (l'admission étant soumise aux formalités spéciales que nous avons décrites) mais en attribuant à l'Etat la charge intégrale des dépenses exposées pour leur entretien et leur éducation.

CHAPITRE III

DEPENSES ET RECETTES DU SERVICE DE L'ASSISTANCE A L'ENFANCE

C'est sur le plan financier que se marque le plus nettement le caractère départemental du Service de l'assistance à l'enfance. « La qualification de service départemental, disait Th. Roussel devant le Sénat en 1898, est exacte seulement au point de vue « financier et comme expresssion de ce fait : que la presque « totalité des dépenses a été mise à la charge des budgets locaux « et surtout du budget départemental. » Ceci n'est plus exact puisque, comme nous allons le voir, le département — qui avait déjà vu sa part contributive aux dépenses du service réduite par la loi du 27 juin 1904 — supporte en général aujourd'hui la part la plus faible de ces dépenses. Il n'en reste pas moins, cependant, que les dépenses sont intégralement portées sur le budget départemental, dont elles constituent des articles spéciaux. La part contributive de l'Etat et celle des communes, comme toutes les autres recettes spéciales du service, sont des remboursements donc des recettes pour le département. C'est ce qui a été réaffirmé expressément par le décret-loi du 30 octobre 1935 « prévoyant l'unification et la simplification des « barèmes en vigueur pour l'application des lois d'assistance », article 1^er^.

Il en résulte que l'administration financière du Service de l'assistance à l'enfance s'effectue comme celle du département. L'article 44 de la loi, sous l'empire du régime centralisé de Vichy, disposait que « le préfet régional, après avis du directeur régio- « nal détermine le montant des crédits nécessaires au fonction-

« nement des services d'assistance à l'enfance, et provoque « leur inscription au budget de chaque département ». Ce texte est aujourd'hui caduc et il y a lieu de revenir à l'application des articles 31 et 43 de la loi de 1904 : c'est donc le Conseil général qui vote annuellement les dépenses et les recettes du service, sur les propositions du préfet.

Par ailleurs, comme pour toutes les autres dépenses départementales, le préfet remplit les fonctions d'ordonnateur : il a la mission de les mandater et de les liquider ; et le trésorier-payeur général, comptable, en assure le paiement (art. 44, al. 2).

SECTION I

Dépenses du Service
Leur répartition
entre les diverses collectivités administratives

Les dépenses que nécessite le fonctionnment du service sont habituellement divisées selon la manière dont leur charge est répartie entre les trois collectivités administratives territoriales : département, Etat, communes. Il s'agit évidemment de la charge définitive, puisque le département doit faire l'avance de toutes les dépenses, quitte à être remboursé ensuite pour leur part respective, par l'Etat et les communes. Toutefois, notons que l'Etat consent, en cours d'exercice budgétaire, des avances aux départements, pour diminuer leurs difficultés de trésorerie.

Nous distinguerons donc suivant l'usage, en n'entrant dans quelques détails que pour les innovations des textes récents sur ceux de 1904 : 1° les dépenses incombant à l'Etat seul ; 2° celles supportées par moitié par l'Etat et les départements ; 3° celles partagées entre les trois collectivités ; 4° celles incombant au département seul.

I. — *Dépenses incombant à l'Etat seul*

A. — Aux termes de l'article 48 de la loi du 27 juin 1904, « *les dépenses d'inspection et de surveillance* sont à la charge de « l'Etat ; elles comprennent les traitements et les indemnités de « tournées et de déplacement du personnel et, généralement,

« les frais occasionnés par la surveillance du service ». L'origine de cette disposition remonte, on l'a vu dans le chapitre III de notre historique, à la loi du 5 mai 1869, article 4, et nous en avons souligné l'importance quant au rôle joué par le corps de l'inspection.

La loi du 15 avril 1943 n'a pas jugé utile de consacrer un article à cette disposition aujourd'hui traditionnelle : il est en effet tout normal que les inspecteurs, inspecteurs adjoints et commis d'inspection, qui forment un cadre national, soient rétribués exclusivement par l'Etat. En classant parmi les « dépenses du service », dont la charge est répartie entre le département, les communes et l'Etat, la « rémunération des agents de surveillance... » (art. 45, 2e alinéa, 6°), le législateur ne vise, nous le verrons, qu'une catégorie de fonctionnaires toute particulière, et qui ne comprend nullement les membres de l'inspection.

B. — L'Etat est d'autre part chargé, on l'a dit, de tous les frais occasionnés par les *pupilles sans domicile de secours* (art. 42, 2e alinéa, et 46, 1°). C'est là l'application d'une règle générale, rappelée par le décret-loi du 30 octobre 1935 prévoyant l'unification et la simplification des barèmes pour l'application des lois d'assistance (art. 2, *in fine*) : « A défaut de domicile de secours départemental, l'assistance incombe à l'Etat. »

II. — *Dépenses supportées par moitié par l'Etat et les départements*

En cas d'insuffisance des établissements privés ou publics existants pour la rééducation des pupilles déficients, difficiles ou vicieux, on a vu que le législateur prescrit la création de tels établissements sur le plan, sinon départemental, du moins régional (disons aujourd'hui interdépartemental).

A cet effet, l'article 33 de la loi, cinquième alinéa, prévoit que les dépenses de premier établissement seront supportées moitié par l'Etat et moitié par les départements intéressés. C'est la solution que donnait déjà la loi de 1904 pour la création d'écoles professionnelles pour les pupilles difficiles. Il est entendu que sont défalqués de la somme à partager les dons et subventions accordés pour la création de l'établissement.

La part contributive de chaque département est déterminée d'après l'importance démographique de celui-ci.

III. — *Dépenses supportées par l'Etat, le département et les communes*

A. — *Enumération de ces dépenses.* — Par une singulière restriction du terme, sont appelées « dépenses du service » celles qui sont réparties entre les trois collectivités : Etat, département et communes.

L'énumération qui en est faite par l'article 45 de la loi ne diffère pas sensiblement, sinon par un groupement nouveau, de celle de l'article 46 de la loi de 1904. Ces dépenses comprennent :

1° Les secours de premier besoin et allocations mensuelles ;

2° Les frais de séjour dans les établissements (maisons maternelles, foyers, établissements de soins et de rééducation, etc.) ;

3° La rétribution des nourrices et gardiennes, les allocations réglementaires ou exceptionnelles concernant les pupilles ;

4° Les frais de layettes et de vêtures, les frais de scolarité, les frais de déplacement des pupilles et des personnes désignées pour les accompagner.

Les frais d'assistance médicale et d'inhumation des pupilles.

5° Les registres, imprimés, signes de reconnaissance.

Les frais de recouvrement et de gestion des deniers pupillaires.

Les frais résultant de production de pièces en vue du mariage ou d'émancipation et éventuellement les frais de location d'immeubles affectés au service.

6° Les salaires des préposées aux admissions et des nourrices sédentaires dans les foyers des pupilles.

La rémunération des agents de surveillance et des assistantes sociales.

7° Le remboursements aux départements étrangers.

a) La seule dépense nouvelle classée dans cette catégorie est la rémunération des agents de surveillance et des assistantes sociales (6°). L'expression « agents de surveillance » qui pourrait, comme nous le disions plus haut, englober les fonctionnaires de l'inspection eux-mêmes, doit être prise dans le sens étroit d'agents se voyant confier la surveillance de centres de placement, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur du département. Parmi les assistantes sociales, il en est, on l'a vu, pour qui la surveillance des pupilles de l'Etat ne constitue qu'une partie de leurs attributions : ce sont celles qui sont placées par les services de la Santé à la tête d'un

« secteur polyvalent ». Leur rétribution dépend dès lors pour partie des services de la Santé et pour partie de ceux de l'Assistance, au prorata des services demandés par chacun d'eux et déduction faite des fonds de concours versés par les organismes privés faisant également appel à ces assistantes.

b) Il faut aussi indiquer, en ce qui concerne les frais de séjour dans les établissements (numéro 2 des *dépenses du service*), que l'article 45 *in fine* se reporte, pour la détermination de ces frais, aux règles posées pour la fixation du prix de journée, par la loi du 21 décembre 1941.

Rappelons d'abord brièvement quel était le système résultant de la loi du 27 juin 1904. Aux termes de son article 47, le prix de journée payé aux établissements dépositaires dépendant d'hospices était fixé par le Conseil général, sur proposition de la commission administrative, pour une période de cinq ans, sauf révision sur demande du préfet ou de cette commission. Un recours était prévu devant le ministre en cas de désaccord.

La rémunération des hospices ainsi déterminée constituait un forfait, s'appliquant aux dépenses de toute sorte occasionnées par les enfants assistés au cours de leur séjour dans l'établissement : nourriture, entretien et aussi soins médicaux et chirurgicaux.

A ce système, le décret portant règlement d'administration publique du 17 avril 1943, pris en application de la loi précitée du 21 décembre 1941, substitue le suivant : le prix de journée des établissements est fixé, pour tous les individus hospitalisés, par le cacul du prix de revient « évalué en prenant pour « base le total des dépenses ordinaires, extraordinaires et supplé- « mentaires se rapportant à l'année écoulée, sous déduction « toutefois des frais de gestion des dotations et des biens du « domaine privé de l'établissement, des excédents restant au « 1er janvier en magasin, des frais d'acquisition d'immeubles, « d'agrandissement et transformation (sauf pour les améliora- « tions justifiées par les besoins courants du service) ».

Le prix de journée est établi par arrêté préfectoral, pris sur la proposition de la commission administrative, sur rapport de l'inspecteur des services d'assistance et avis du Conseil départemental d'assistance publique et privée (art. 236). Un recours contentieux contre l'arrêté peut être porté devant la section permanente de la commission centrale d'assistance qui a remplacé le

Conseil supérieur de l'assistance en France. Il ne s'agit donc plus d'une réclamation devant le ministre, lequel pouvait statuer selon l'opportunité.

De plus, « lorsque l'établissement comporte des services dis- « tincts d'hôpital, d'hospices ou d'enfants assistés », il est fait séparément un état de dépenses pour chaque service, et un prix de journée est établi pour chacun d'eux : foyer, pouponnière, maison maternelle, etc.

Surtout, le procédé du « forfait » est abrogé (art. 234, § 2) : « Les journées d'enfants assistés malades et soignés... dans les « services de médecine et de chirurgie, sont comptés au taux « fixé pour les journées d'adultes dans ces services. »

En ce qui concerne les établissements privés, des règles semblables sont instituées par arrêté interministériel du 13 octobre 1943.

B. — *Mode de répartition des « dépenses du service » entre l'Etat, le département et les communes.* — Déduction faite des recettes dont nous parlerons tout à l'heure et des frais d'entretien des enfants sans domicile de secours, intégralement supportés par l'Etat, la loi du 27 juin 1904 avait prévu que les dépenses du service seraient payées « pour deux cinquièmes par « le département, pour deux cinquièmes par l'Etat, pour un cin- « quième par les communes » (ce qui constituait pour les départements un allègement sensible sur le système résultant de la loi de 1869).

Le décret-loi du 30 octobre 1935, prévoyant « l'unification « et la simplification des barèmes en vigueur pour l'application « des lois d'assistance » a décidé que la répartition des charges serait la même pour toutes les lois d'assistance, mais varierait avec chaque département.

Les pourcentages de dépenses d'assistance supportés par les budgets communaux, départemental et national, d'abord fixés par un décret du 29 décembre 1936, ont été modifiés par un décret du 17 septembre 1945.

Il résulte de la nouvelle distribution opérée en application du décret-loi d'octobre 1935, texte auquel se réfère expressément la loi du 15 avril 1943 (art. 45, 1er alinéa), que les frais d'assistance à l'enfance incombent depuis 1936, pour la plus grande part, non plus au département, mais bien à l'Etat. En effet, on constate qu'en général, le pourcentage mis à la charge de l'Etat

oscille entre 40 et 60%, tandis que la part du département varie de 12 à 20 % et celle des communes de 18 à 35 %. Il arrive même, pour les départements pauvres, que l'Etat supporte la quasi-totalité des dépenses. Ainsi, il assure pour les départements suivants :

Ardèche	69,50 %	des dépenses
Lozère	73,56	—
Ariège	73,97	—
Landes	78,78	—
et même Corse	89,32	—

Remarquons d'ailleurs qu'avec le temps, l'Etat tend à supporter une part de plus en plus importante. C'est ainsi que, pour le département de la Somme, la répartition accuse en 1936, puis en 1945 :

ANNÉES	ÉTAT	DÉPARTEMENT	COMMUNES
1936	37,15 %	27,90 %	34,95 %
1945	46,30 %	30 » %	23,70 %

Ceci tend à souligner, même sur le plan financier, où se justifiait jusqu'alors la qualification de « départemental » donnée au service, son caractère essentiellement national.

Quant à la part des communes, elle est en général un peu supérieure à celle du département : très rares sont les cas où elle est plus faible : Charente, Dordogne, Haute-Loire, Manche, Somme, etc... Elle est spécialement élevée dans les départements où existe une très grande ville : Seine, Alpes-Maritimes, Gironde, Rhône... Il convient d'ailleurs de faire observer qu'assez souvent des Conseils généraux décident que le département prend volontairement à sa charge tout ou partie de la contribution qui devait être versée par les communes.

Entre celles-ci, la répartition du contingent global mis à leur charge est opérée par le Conseil général, en vertu de la loi du 7 avril 1937, sur la quadruple base de leur principal fictif, de leur population, du montant de leurs ressources ordinaires et du nombre de centimes mis en recouvrement.

C. — *Caractère obligatoire des dépenses du service.* — L'article 50 de la loi déclare obligatoires pour le département toutes les dépenses énumérées par l'article 45.

Il y a là une disposition beaucoup moins libérale pour ces collectivités, que celle de la loi du 27 juin 1904 (art. 55, § 2) qui, parmi les dépenses du service, ne déclarait obligatoires que celles ayant pour objet : l'application des tarifs minima qu'elle instituait pour les secours temporaires, les pensions et primes des nourrices d'enfants assistés, la fourniture des vêtures aux pupilles « à la pension » et les frais d'assistance médicale. Et la loi déterminait en détail, dans son article 56, les modalités de l'inscription d'office, sanctionnant le caractère obligatoire des dépenses.

Si l'on rappelle que l'article 55 de la loi de 1904 constituait déjà, avec la création des tarifs minima par zones, un progrès considérable sur la situation antérieure (où les Conseils généraux pouvaient enlever toute efficacité aux mesures d'assistance à l'enfance en n'accordant au service que des crédits dérisoires), on voit que le législateur va toujours imposant des obligations de plus en plus strictes aux collectivités locales en cette matière.

Il convient de mentionner ici qu'ont également le caractère obligatoire pour les départements (et, ajoute la loi, pour l'Etat, ce qui va de soi...) les dépenses d'établissement des institutions départementales et interdépartementales de rééducation des pupilles déficients, difficiles ou vicieux (art. 35). La loi du 28 juin 1904 édictait d'ailleurs la même disposition en ce qui concerne les écoles « professionnelles » (art. 4, § 2) ; elle rendait également obligatoires les dépenses occasionnées par l'entretien des pupilles vicieux dans les établissements pénitentiaires (art. 2, § 4), dépenses aujourd'hui comprises dans le numéro 2 de l'article 45 de la loi de 1943.

IV. — *Dépenses à la charge exclusive du département*

La liste donnée par l'article 45 de la loi est limitative en ce double sens que seules les dépenses qui y sont comprises ont le caractère obligatoire, et que la participation des communes et de l'Etat n'est accordée que pour elles seules. Cependant, rien n'empêche, évidemment, le Conseil général d'instituer telle ou telle

mesure d'assistance supplémentaire qu'il jugerait utile : la dépense en incombe alors au seul budget départemental.

Beaucoup des progrès, aujourd'hui légaux, du Service de l'assistance à l'enfance, ont eu pour origine de telles initiatives de Conseils généraux. Il en a été ainsi, par exemple, pour les associations d'entraide d'anciens pupilles, instituées par quelques départements (ainsi la Côte-d'Or) bien avant 1943. Et n'oublions pas que la loi du 24 juillet 1889 a été suscitée par l'initiative de l'Assistance publique de Paris de recueillir les enfants moralement abandonnés.

Sont aussi purement départementales les dépenses afférentes à la rémunération du personnel placé sous les ordres du directeur de la Population, mais ne faisant pas partie du cadre national de l'inspection.

Enfin, sont supportées intégralement par le département les indemnités dues pour fautes de service, ou celles qui seraient volontairement allouées pour dommages causés par les pupilles, etc...

SECTION II

Recettes du Service

Nous avons peu de choses à dire au sujet des recettes du service, la loi de 1943 n'ayant apporté aucune modification importante aux recettes prévues par l'article 49 de la loi du 27 juin 1904.

Ces recettes comprennent aux termes de l'article 46 :

1° Les remboursements de l'Etat pour les frais d'entretien des enfants sans domicile de secours ;

2° Les remboursements des départements et des familles ;

3° Les versements divers (allocations familiales, majorations de pension revenant à l'enfant, remboursement des caisses d'Assurances sociales, etc...) ;

4° Le revenu des biens et capitaux visés par l'article 19 de la présente loi ;

5° Le produit des successions recueillies en conformité de l'article 43, premier alinéa, de la présente loi ;

6° Le produit et les revenus des dons et legs faits pour le service au département, ainsi que le revenu des fondations anté-

rieurement constituées en faveur du même service au profit des hospices et dont ceux-ci ont l'administration ;

7° Le produit de l'exploitation des établissements départementaux affectés au Service de l'assistance à l'enfance.

C'est défalcation faite de ces recettes que l'on procède à la répartition des dépenses entre le département, les communes et l'Etat sur les bases du barème pris en application du décret-loi du 30 octobre 1935.

Il y a lieu seulement de remarquer :

1° Que la loi consacre la disparition, depuis le décret-loi du 30 octobre 1935, de la recette provenant du « principal » des amendes correctionnelles (80 % étaient versés aux départements, pour le Service des enfants assistés et les bureaux de bienfaisance).

2° Qu'elle mentionne sous le numéro 3 des recettes qui n'étaient pas prévues par la loi de 1904. Le remboursement des caisses d'Assurances sociales sont ceux des frais médicaux et pharmaceutiques engagés par l'Administration pour les pupilles assurés sociaux, à l'exclusion des indemnités de salaires pour maladie, qui constituent des deniers pupillaires.

Comme sous le régime de la loi de 1904, ont des affectations spéciales :

1° Les dons et legs : ils doivent recevoir l'affectation qu'ont prévue les disposants. S'ils n'en ont pas imposé une, ces libéralités sont employées à la création de dots de mariage attribuées aux pupilles et anciens pupilles.

2° La même affectation est donnée au produit des successions des pupilles décédés durant leur minorité (art. 43 et 47). Ces biens sont en effet dévolus, si aucun héritier ne se présente, au département. La loi exige d'ailleurs, à juste titre, que les héritiers remboursent les frais d'entretien occasionnés au service par le pupille décédé. Cependant, les frères et sœurs eux-mêmes élevés par les services d'assistance à l'enfance sont exemptés de cette obligation : c'est là une innovation libérale de la loi de 1943 par rapport à celle de 1904.

APPENDICE

ASSOCIATIONS D'ENTRAIDE DES ANCIENS PUPILLES PRÊTS D'HONNEUR

I

A l'âge fatidique de vingt et un ans, les pupilles se trouvent libérés de la tutelle administrative et lâchés dans la vie en toute liberté, suivant leur expression. Toutefois, dans la pratique, les agents du service ne refusent jamais à leurs anciens pupilles le conseil ou l'appui que certains viennent solliciter.

Le Service de l'assistance à l'enfance, dans certains départements, a de plus la possibilité de procurer une aide substantielle à quelques-uns d'entre eux, sous forme de « prêts d'honneur agricoles ». Il s'agit de sommes d'argent, parfois assez considérables, avancées sans aucun intérêt aux anciens pupilles qui désirent s'établir, soit comme cultivateurs, soit comme artisans ruraux (1).

Disons d'ailleurs que le désir de les aider n'a pas été l'unique mobile de cette institution. Il s'agit aussi de les retenir à la terre, de contribuer à la politique générale des pouvoirs publics pour lutter contre la dépopulation des campagnes.

Il semble cependant qu'aujourd'hui la possibilité d'obtenir un prêt d'honneur de quelque 100.000 ou 200.000 francs ne saurait guère aplanir les difficultés presqu'insurmontables rencon-

(1) La circulaire du 7 juillet 1936 préconisait vivement le développement de cette institution.

trées par les anciens pupilles pour s'installer comme cultivateurs exploitants. Aussi nous semblerait-il souhaitable qu'abandonnant une politique — devenue assez vaine — de fixation systématique des pupilles à la terre, l'Assistance publique étende le bénéfice de ces prêts à tout ancien pupille désireux de s'installer à son compte dans une profession artisanale, qu'elle soit urbaine aussi bien que rurale (boulanger, mécanicien, électricien, photographe, cordonnier, etc...). Ajoutons que cela permettrait d'accorder plus largement des prêts d'honneur aux jeunes filles, — lesquelles, jusqu'alors, se trouvent, en principe, moins favorisées à cet égard, que les garçons, en raison de la nature même des professions féminines (couture, mode, etc...).

II

D'autre part, depuis assez longtemps déjà, s'étaient créées, dans certains départements, des « associations d'entraide des pupilles et anciens pupilles ». Cette mesure était préconisée par le ministre à titre facultatif (1). Un « Comité national pour la protection des pupilles et anciens pupilles », ayant son siège au ministère de la Santé publique, avait même été créé en 1938, qui devait répartir entre les diverses associations départementales les ressources qu'il pourrait réunir.

La loi du 15 avril 1943, article 18, a rendu obligatoire dans chaque département (ou chaque région, pour les départements à faible effectif pupillaire : mais les régions n'existent plus), la constitution de telles associations.

Nul doute qu'elles puissent être amenées à rendre d'appréciables services. Destinées à fournir aux pupilles et surtout aux anciens pupilles un appui aussi bien moral que pécuniaire, par l'attribution de secours, de dots de mariage, de prêts d'honneur, etc..., elles tirent leurs ressources des cotisations de leurs membres, des subventions communales, départementales (sur les fonds du Service de l'assistance à l'enfance) et nationales, et de dons et legs. En outre, peuvent être prévues des cotisations à la charge des pupilles et de leurs patrons, dans les contrats de placement à gages conclus par le Service.

---

(1) Circulaires des 6 mars 1933, 7 juillet 1936 et 9 avril 1938.

Les associations fonctionnent en étroit rapport avec les fonctionnaires du Service de l'assistance à l'enfance : elles ont en effet « pour but, dit la circulaire d'application, de compléter et « de prolonger dans le même esprit l'action sociale du service ». Deux membres du Conseil de famille font partie, de droit, du conseil d'administration de ces associations.

Il ne faut pas se dissimuler que, malgré les avantages incontestables qu'elles leur offrent, ces associations ne jouissent pas toujours de la faveur des anciens pupilles : elles leur rappellent leur origine, et il ne faut jamais oublier que celle-ci est souvent pour eux source d'humiliation. Aussi faut-il faire preuve de beaucoup de tact et de souplesse, pour arriver à ce que les anciens pupilles trouvent dans cette qualité même, par leur union et leur solidarité, une raison d'abandonner le complexe d'infériorité qui les marque trop fréquemment. Tel est, croyons-nous, le but humain que doivent poursuivre les associations prévues par la nouvelle charte de l'assistance à l'enfance.

CONCLUSION

Comme nous l'avons vu à la fin de notre historique, le législateur de 1904, faisant montre d'un esprit résolument novateur, avait très vigoureusement réagi contre le système de décentralisation qui régnait auparavant en matière d'assistance à l'enfance. Poursuivant l'évolution ainsi commencée, la loi du 15 avril 1943 a fortement accentué le caractère national de ce service, et nombre de ses dispositions tendent, nous l'avons montré, à limiter la liberté des administrations locales. Citons pour mémoire :

1° Sur le plan de la réglementation du service par les autorités départementales : création obligatoire des maisons maternelles, des pouponnières, des centres d'élevage, des associations d'entraide d'anciens pupilles, nécessité de faire approuver les nouveaux règlements par le ministre de la Santé publique.

2° Sur l'organisation de la tutelle : nomination des membres du Conseil de famille par l'autorité administrative ;

3° Au point de vue budgétaire : caractère obligatoire donné à toutes les « dépenses du service ».

Ainsi la *centralisation* et la *nationalisation* constituent, à coup sûr, l'un des caractères distinctifs de l'assistance moderne à l'enfance (en quoi celle-ci ne fait d'ailleurs que revenir aux principes qu'avait posés de façon dogmatique le législateur révolutionnaire). Notre législation consacre de la manière la plus éclatante la justesse des vues de M. Berthélemy lorsqu'il écrivait [1] :

(1) *Traité théorique et pratique d'assistance publique,* par Deroin, Gory et Worms, préface.

« En cette matière, la décentralisation très libérale sans doute, « mais trop favorable à la carence de toute activité, a dû faire « place à une concentration des services et à un resserrement « étroit de la tutelle administrative... Au lieu du large pouvoir « d'agir librement, l'obligation de payer ; au lieu du choix des « services à instituer, la charge de se conformer dans l'institution « forcée de services imposés, à des règles prescrites d'avance, à « peu près uniformes et pour l'exécution desquelles les admi- « nistrations locales n'ont plus qu'une activité subalterne. »

Selon M. Berthélemy et les auteurs qui l'ont suivi, à cette transformation de nos services d'assistance modernes correspondrait l'apparition d'un principe d'inspiration nouvelle. Ce principe opposerait nos institutions à celles que suscitaient jadis des mobiles différents : charité, doctrines philanthropiques du XVIII[e] siècle, etc., — en leur donnant « pour fin, non le soulage- « ment de quelques-uns, mais l'intérêt de tous » et le caractère « d'une charge publique obligatoire ». Ce principe nouveau, ils le voient dans « la notion positive, égoïste, utilitaire de la solida- « rité » conçue comme « la constatation de l'interdépendance « étroite des membres d'un même corps social ».

Est-il possible, en ce qui concerne l'assistance à l'enfance abandonnée, de trouver un tel changement d'inspiration ?

Pour répondre à cette question, il convient d'analyser les mobiles qui peuvent se déceler sous les dispositions de notre législation actuelle et de voir si ces mobiles permettent de la différencier nettement des institutions des périodes précédentes.

I

Il est sûr d'abord que nos institutions d'assistance à l'enfance ont « pour fin », dans une assez large mesure, selon l'expression des solidaristes, « *l'utilité générale* ».

Certes, on pourrait, à première vue, douter que cette utilité générale soit en aucune façon recherchée par nos lois modernes. Celles-ci, dans de nombreuses dispositions, subordonnent en effet la décision du tuteur au seul souci de l'intérêt de l'enfant, cet intérêt pouvant même faire fléchir les règles essentielles du service (comme celle du secret du placement par exemple...).

« De l'ensemble des dispositions de la loi se dégage une

« idée directrice qui devra être le guide des assemblées départementales et de l'Administration, comme elle a été celui du législateur, disait la circulaire du 15 juillet 1904. C'est dans « l'intérêt de l'enfant que la loi est faite; c'est l'intérêt de « l'enfant qui a commandé des dérogations à des principes « sociaux importants; dans chaque difficulté, dans chaque « espèce douteuse, que l'on recherche où est l'intérêt de « l'enfant, la solution à adopter apparaîtra. » Et la loi du 15 avril 1943 s'inspire des mêmes principes : « Tout comme par « le passé, l'action du service ne doit avoir qu'un but : l'intérêt « de l'enfant », déclare sa circulaire d'application.

Certains auteurs (1) se sont fondés sur ce caractère de la loi de 1904 et des textes qui l'ont commentée, pour estimer que cette législation était toujours basée uniquement sur l'idée de charité (qui, selon eux, aurait inspiré toutes les institutions d'assistance antérieures), sans faire place au solidarisme qui vise, lui, l'utilité générale.

Nous ne saurions adopter une telle conclusion.

Tout d'abord — et bien qu'il ne soit sanctionné par aucune action contentieuse — un véritable droit juridique au secours est, on l'a vu, reconnu à l'enfant abandonné. Or, cette notion même de droit est incompatible avec l'idée de charité. Celle-ci ne saurait donc vraiment être la source unique d'une législation qui, comme la nôtre, reconnaît le droit au secours.

Par ailleurs, estimer que la législation d'assistance est purement charitable parce qu'elle vise essentiellement à la protection de l'intérêt des enfants, c'est ne pas voir que cet intérêt se confond avec celui de la société tout entière.

D'une part, en effet, s'il est de l'intérêt de l'enfant d'être recueilli par les pouvoirs publics, c'est là, aussi, une nécessité qu'impose la sauvegarde de l'ordre public et des bonnes mœurs. Nous avons souligné, à cet égard, que l'un des caractères de nos lois d'assistance à l'enfance modernes est d'être des lois de police. Non seulement tous les auteurs se sont accordés à le reconnaître, mais encore les instructions ministérielles en ont expressément déduit ces importantes conséquences que l'enfant abandonné

(1) V. notamment Mlle Azéma, thèse (Bordeaux, 1930). V. aussi Mlle Y. Gibiard, thèse (1938).

doit être recueilli par la collectivité même s'il est étranger, même si ses parents ne sont pas indigents.

Il s'agit d'abord, en organisant un mode d'abandon suffisamment discret, d'éviter que soient commises des infractions telles qu'expositions d'enfants, avortements et infanticides. Et nous avons vu que la règle essentielle du secret de l'abandon est une règle de police.

D'autre part, n'est-il pas évident que l'enfant abandonné, s'il survivait sans que nul pouvoir public ne soit chargé de sa subsistance et de son éducation, deviendrait en grandissant, un danger permanent pour l'ordre et la sécurité publics, en tombant dans le vagabondage et la délinquance ?

Mais il n'y a là, en quelque sorte, qu'un intérêt social négatif à recueillir les enfants abandonnés. C'est plus encore, peut-être, en raison de la force sociale à venir qu'ils représentent, que la société est intéressée à préserver la vie de ces enfants, dont elle assume l'entretien. Leur activité future la dédommage amplement des frais qu'ils lui occasionnent durant leurs premières années ; et c'est en raison directe de l'éducation qu'ils recevront d'elle que ces enfants seront le mieux à même de remplir une tâche socialement efficace.

La vérité est que, si l'on ne peut trouver à cet égard, dans la législation moderne, un changement d'esprit radical par rapport à la législation antérieure, c'est non pas parce que l'une et l'autre sont purement charitables, mais bien au contraire parce que la législation ancienne était déjà en grande partie utilitaire. Les solidaristes eux-mêmes citent souvent la phrase célèbre de La Rochefoucauld-Liancourt (qui prouve bien que leur conception n'est pas nouvelle, mais existait déjà dans l'esprit des individualistes de 1789) : « L'assistance n'a été jusqu'ici regardée que « comme un bienfait. Elle est un devoir. Mais ce devoir ne peut « être rempli que lorsque les secours accordés par la société sont « dirigés vers l'utilité générale. »

Bien plus, nous croyons avoir montré que les préoccupations d'intérêt général ne furent pas absolument étrangères à l'assistance à l'enfance sous l'ancien régime. Certes, il est hors de doute que l'assistance y demeurant gérée par les particuliers et l'Eglise, la charité en fut la source essentielle. Néanmoins, nous avons constaté l'intervention croissante, aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, du pouvoir royal en notre matière : or, si l'on distingue dans l'action

du roi, selon qu'il faisait des dons charitables (le plus souvent par l'intermédiaire du Grand Aumônier de France) en tant que riche particulier — ou qu'il légiférait en tant que chef d'état, on voit que, dans ce dernier cas, son intervention était, bien souvent, dictée par des soucis de police. Aussi bien, est-ce sur des nécessités de cet ordre que les auteurs de la fin de l'ancien régime fondaient l'obligation des seigneurs hauts justiciers de recueillir les enfants trouvés. L'avocat général de Saint-Fargeau s'exprimait ainsi : « Le fait de l'exposition des enfants est un fait de police, « c'est un trouble de l'ordre public, c'est au seigneur à y pourvoir. « Et en lui réservant son recours contre tous ceux que peut con- « cerner la charge de la nourriture et de l'entretien des enfants « exposés, il paraît indispensable de l'obliger d'en avancer les « frais » (1).

Par ailleurs, ne ressort-il pas du passage de l'édit de 1670, créant l'hôpital des Enfants-Trouvés de Paris, que nous avons cité, que l'intérêt social qui s'attache à conserver la vie des enfants abandonnés et à en faire des sujets utiles à l'Etat, était déjà clairement conçu (2) ?

II

A vrai dire, nous croyons que ces considérations utilitaires ne sont pas les seules à intervenir — et même ne sont pas celles qui jouent le rôle décisif — lorsqu'il s'agit d'êtres qui, comme les jeunes enfants abandonnés, périraient infailliblement s'ils n'étaient pas secourus, pas plus qu'elles ne sauraient être invoquées dans certaines autres formes d'assistance : secours aux infirmes, aux déments, aux anormaux, etc... Comme le dit Durkheim, « il est incontestable que nous entretenons dans nos « hôpitaux toute une population de crétins, d'idiots, d'aliénés, « d'incurables de toute sorte qui ne sont utilisables d'aucune « manière et dont l'existence est ainsi prolongée grâce aux pri- « vations que s'imposent les travailleurs sains et normaux. Il « n'y a pas de subtilité dialectique qui puisse prévaloir contre

(1) Cité par Loiseau, *Traité des enfants naturels, adultérins, incestueux et abandonnés* (p. 778).

(2) V. p. 17.

« l'évidence des faits ». Cette charité que nous faisons aux infirmes semble donc faire plus de mal à la société qu'elle ne présente pour elle d'avantages apparents : elle est « pour le moins gratuite ».

Cependant, pourrions-nous nous résoudre à ne plus soigner les incurables, à laisser mourir de faim les vieillards, à rejeter, comme dans la Sparte antique, les nouveau-nés mal conformés ? Non, à coup sûr ; notre sens moral se scandalise à cette seule idée. Nous ressentons comme la plus stricte des obligations morales la nécessité de garder la vie de ces êtres dont la société sait qu'ils lui sont inutiles.

Ne pas remplir l'obligation d'assistance envers les membres déshérités de la société susciterait en celle-ci un malaise qui lui serait en définitive beaucoup plus nuisible que les pertes de forces vives que coûte actuellement l'entretien de ces bouches inutiles (1). La conscience collective est une réalité trop complexe pour qu'on puisse déterminer strictement, par de froids raisonnements utilitaires, tous les besoins et tous les intérêts de la société.

A l'origine de cette obligation sociale, on peut trouver, croyons-nous, tout à la fois l'idée très complexe de « valeur de la personne humaine en soi » et la « συμπάθεια », le « souffrir ensemble », le vieux, l'irréductible sentiment de *pitié*, source dominante de la charité, qui inspirerait donc encore aujourd'hui pour une bonne part, nos institutions d'assistance.

III

Pitié et souci de l'intérêt général, ces deux sources se retrouvent déjà à la base de l'assistance à l'enfance abandonnée à la fin de l'ancien régime.

Mais, sous la Révolution, un principe nouveau d'assistance apparut, lorsque le législateur, répudiant l'idée d'une assistance

(1) M. Berthélemy le voyait bien lorsque, justifiant le principe du droit au secours dans la doctrine solidariste, il citait comme l'une des raisons qui rendent obligatoire l'intervention de l'Administration en matière d'assistance, le fait que « l'Administration ne peut, sans scandale, se dispenser d'assister ceux qui sont dans l'impossibilité physique de gagner leur vie ».

fondée sur le devoir de charité, et particulièrement de charité confessionnelle, affirme que les secours publics sont, de la part de l'Etat, un acte de pure *justice sociale*. La société était tenue pour responsable des situations nécessitant l'allocation de ces secours. Dès lors, un véritable droit « subjectif » (pour employer l'expression de certains juristes) était reconnu aux bénéficiaires éventuels de l'assistance.

Certes, les auteurs modernes estiment souvent que le droit au secours aujourd'hui reconnu aux membres défavorisés du corps social, n'est plus un droit « subjectif », mais bien plutôt un droit « objectif » qui ne leur serait conféré que pour des raisons d'opportunité sociale.

Il n'empêche que le sentiment de responsabilité sociale, si fortement exprimé par les hommes de 1789 et 1793, nous semble constituer encore aujourd'hui l'une des raisons implicites qui font reconnaître le droit au secours. Nous croyons d'ailleurs que l'idée du législateur révolutionnaire, débarrassée des conceptions philosophiques dont elle paraissait être la conséquence pratique, contient par elle-même une part de vérité indéniable.

On peut dire en effet que les causes de l'abandon sont essentiellement des causes sociales. Nous ne parlons pas seulement de représentations collectives (1) qui, frappant la fille-mère d'opprobre, la poussent à l'abandon ; nous songeons aussi à la misère, au paupérisme et aux mauvaises mœurs. Car ces maux eux-mêmes, à n'en pas douter, ont, jusque dans leurs causes habituellement qualifiées d'individuelles, une origine sociale (ainsi l'alcoolisme, l'absence d'hygiène, nous dirons même : la paresse et la carence du sentiment moral). A notre époque, plus spécialement, les causes sociales de l'indigence et des mauvaises mœurs sont multiples : extension du machinisme, entraînant l'existence d'un prolétariat et l'entassement de la classe ouvrière dans les villes et les taudis avec leurs misères et leurs promiscuités; éducation insuffisante, surtout en ce qui concerne les préceptes de l'hygiène ; guerres ; crises économiques, etc...

---

(1) Nous entendons par là, avec les sociologues, les idées, les sentiments, les aspirations et les jugements de valeur qui constituent, en quelque sorte, le contenu de cette réalité que paraît bien être la « conscience collective ».

Sentiment de justice, souci de l'utilité générale, et pitié, tels sont donc les mobiles qui, semble-t-il, concourrent aujourd'hui à former la réalité complexe d'où procède notre législation d'assistance à l'enfance abandonnée. Mais ne sont-ce pas les mêmes que l'on peut retrouver sans cesse à la base de nos institutions d'assistance publique depuis leur création par les assemblées révolutionnaires — bien que, selon les époques, l'accent ait été mis sur l'un ou l'autre de ces mobiles.

En vérité, nous ne saurions nous étonner de ne pas découvrir dans notre législation moderne d'assistance aux enfants abandonnés, un principe entièrement nouveau. Ce n'est point, en effet, dans des formes traditionnelles de secours publics, dont la création remonte à la Révolution, et dont les origines sont encore plus lointaines, que l'on peut vraiment s'attendre à trouver un tel changement d'inspiration. C'est plutôt dans des formes, elles-mêmes nouvelles, d'aide et de protection sociales que l'on doit rechercher le témoignage d'un mobile législatif nouveau. Ces modes récents d'assistance se caractérisent par leur aspect nettement préventif, par quoi ils s'opposent aux secours traditionnellement accordés aux membres déshérités du corps social qui n'interviennent que pour remédier à des maux existants.

Nous avons, à cet égard, souligné le développement dans les services d'assistance à l'enfance, des secours préventifs d'abandon ; et nous l'avons lié à celui de la législation sociale d'aide maternelle, familiale et infantile qui, d'une manière générale, vise à prévenir tout ce qui peut nuire à l'enfant.

Or c'est bien d'une telle législation que l'on peut dire, avec M. Berthélemy, qu'elle est « l'observation d'une obligation sociale « dont la prévoyance est la source, et l'utilité générale est la fin ». Bien qu'à vrai dire, nous ne pensions pas que, même dans cette législation, la « solidarité » constitue l'unique mobile d'action, il nous semble néanmoins certain qu'elle en est le principe dominant.

A travers l'intérêt des individus assistés transparaît constamment l'intérêt prééminent de la société, recherché de façon consciente et systématique (1).

---

(1) Répudiant tous les principes individualistes, on en arrive parfois aujourd'hui (si du moins nous considérons nos institutions actuelles d'assistance préventive en matière sanitaire) à ne plus accorder sim-

Ainsi, le droit au secours, qui est reconnu aux bénéficiaires de la législation familiale récente prend une signification nouvelle : il n'a en effet pour but que de permettre à ses titulaires de remplir pleinement, grâce à l'aide de la société, une fonction qui apparaît aujourd'hui comme essentiellement sociale : la fonction d'éducation des enfants.

*
* *

Tels étant les principes dont s'inspirent nos actuelles institutions, voyons les résultats acquis, — et aussi les points sur lesquels il reste, à notre avis, le plus à accomplir :

D'une part, dans le domaine de l'action « curative » (assistance aux enfants abandonnés) ;

Et d'autre part, dans celui de l'action « préventive » (secours et politique d'aide familiale).

I

L'abandon est-il consommé ?

Nous avons vu que le législateur et les services d'assistance à l'enfance ne cessent d'œuvrer en vue d'assurer aux enfants abandonnés un bien-être et une éducation meilleurs. Accentuation de la surveillance administrative des placements, création des centres d'élevage et des pouponnières, orientation professionnelle et choix des placements suivant les goûts et les aptitudes des pupilles, organisation sanitaire de plus en plus perfectionnée, réforme des foyers de pupilles, création d'écoles ménagères pour les jeunes filles : telles sont les principales améliorations d'ores et déjà nous l'avons vu, en cours de réalisation.

Au sujet des écoles ménagères ouvertes pour les jeunes filles de quatorze à seize ans (création qui recueille une approbation unanime), nous regretterons que l'accès en soit limité, comme on le fait souvent dans les écoles déjà existantes, aux pupilles suffisamment douées, quand on n'exige pas qu'elles aient leur

---

plement à l'individu le droit d'être secouru, mais bien à lui imposer l'obligation de se soumettre *volens nolens*, aux mesures préventives que dicte l'utilité générale.

certificat d'études primaires. Les pupilles les mieux doués, garçons et filles, se dirigent le plus souvent vers des métiers pour lesquels ils font un apprentissage; le nombre de ceux qui continuent leurs études tend à s'accroître. Et ce n'est pas pour ceux-là qu'il y a vraiment lieu de faire un gros effort : il suffit de persévérer dans la voie qui est déjà tracée. Mais il y aurait lieu de se pencher sur la masse la plus fruste des pupilles de l'Etat, jusqu'alors gagés dès la fin de leur obligation scolaire comme valets, filles de ferme ou bonnes de maison bourgeoise. C'est pourquoi nous envisagerions volontiers pour toutes les jeunes filles normales du service, un stage, même assez court, dans une école ménagère élémentaire. Ce serait une transition heureuse entre la maison des nourriciers et celle des patrons, une première adaptation capable de leur faciliter des débuts parfois très durs et de leur éviter des déboires bien décourageants, mais capable surtout de donner un sens et une dignité à leur vie en dépit du métier subalterne qui sera le leur. Il y aurait, pensons-nous, de la part de l'Assistance publique, quelqu'injustice à leur égard à continuer de n'accorder le meilleur de son attention, et de son appui pécuniaire, qu'à leurs camarades plus favorisés par l'intelligence, ou plus simplement ayant eu la chance d'un placement meilleur chez des nourriciers plus cultivés. On se rapproche d'ailleurs ici de l'idée qui veut que soient élevés le niveau moral et culturel et les conditions matérielles de vie, non pas seulement de l' « élite », mais encore — et peut-être surtout — de la masse des ouvriers de base. L'effort ainsi accompli en faveur des pupilles de l'Etat apparaîtrait comme à l'avant-garde du progrès social tout entier.

Un autre point sur lequel nous insisterons, comme digne de retenir toute l'attention des pouvoirs publics, est la création d'une gamme étendue d'établissements destinés à l'adaptation sociale — et non plus seulement à la « rééducation » — des pupilles difficilement adaptables à un milieu normal. Le caractère encore franchement correctif, en dépit des améliorations qui ont été effectuées dans les années écoulées, des écoles actuellement existantes, conduit, nous l'avons signalé, les fonctionnaires de l'Assistance publique à n'y placer leurs pupilles qu'à la dernière extrémité; et ce placement prend toujours plus ou moins, quoi qu'on en puisse dire, l'aspect d'une sanction, dans l'esprit des tuteurs comme dans celui des pupilles.

Les « foyers », même si leur atmosphère et leurs méthodes se transforment, même s'ils sont dotés, dans un proche avenir, d'éducateurs compétents, ne sauraient sans doute remplir complètement ce rôle difficile d'adaptation : le caractère composite de leur effectif rendant nécessaire la création de trop de sections différentes, qui ne pourraient d'ailleurs être que squelettiques.

En somme, à l'heure actuelle, on peut dire que le sort matériel des pupilles est assuré dans des conditions convenables, dès que le choix et la surveillance de leurs placements sont scrupuleusement faits.

Les innovations à venir doivent surtout tendre à procurer aux enfants une vie affective de plus en plus normale, qui puisse leur permettre une meilleure intégration dans la société.

Une des conditions premières consisterait à faire disparaître en eux le sentiment humiliant de leur situation sociale anormale, que nous avons noté à plusieurs reprises au cours de cette étude.

Cet état d'esprit comporte d'abord la souffrance et l'humiliation d'avoir été le pas-aimé, le gênant, le rejeté par sa mère. Et ce sentiment, la pitié qu'on accorde souvent à l'enfant abandonné ne fait que le raviver.

Qu'il nous soit aussi permis de rappeler ici les brèves considérations sociologiques présentées au sujet de la sanction diffuse que la société applique à l'enfant naturel — au « bâtard » — pris comme responsable de la faute sexuelle de ses auteurs. Le même phénomène se retrouve quand nous étudions la situation de l'enfant abandonné. Il est pris comme responsable de la réprobation sociale qui pèse tout à la fois sur les infractions à la morale sexuelle (car il est présumé être un « bâtard ») et sur l'acte d'abandon.

Or l'enfant abandonné lui-même se considère trop souvent comme constituant une infraction à l'ordre social; il ressent profondément et accepte, en quelque sorte, le jugement de la société.

Si l'on joint, à cela, la conscience de sa solitude morale, la privation d'épanchement affectif dont il souffre trop souvent, on comprend, comme le dit le docteur Le Guillant, « ce que la « condition d' « enfant assisté » comporte à l'origine de véritablement empoisonné. L'infériorité de cette condition..., ce « complexe au sens freudien du mot, est chargée de possibilités « d'engendrer une attitude névrotique chez le pupille, ou plus

« simplement de possibilités de souffrance, d'échec ou de « révolte ».

Chose curieuse, mais au demeurant assez explicable, de nombreux pupilles reportent leur aigreur sur l'Administration de l'Assistance publique, car elle est comme le constant témoignage de leur situation anormale. C'est pourquoi ils éprouvent si rarement quelque reconnaissance affectueuse pour les inspecteurs qui ont parfois témoigné, envers eux, d'un véritable dévouement, et se montrent si souvent pressés d'être libérés de la tutelle du service.

Il nous faut remarquer que tous ces sentiments se manifestent souvent avec d'autant plus d'acuité — disons même d'amertume — que le pupille est intellectuellement plus évolué. Ils sont particulièrement nets chez beaucoup de ceux qui continuent leurs études : ce sont eux qui souffrent le plus de leur condition, ce sont eux, aussi, qui se montrent les plus ingrats et les plus exigeants vis-à-vis de l'Assistance publique, qui s'est pourtant dépensée le plus libéralement envers eux.

Les pupilles ne sont-ils pas d'ailleurs amenés à de tels sentiments vis-à-vis de l'Administration et de ses fonctionnaires par l'attitude même de leurs nourriciers. Combien de fois l'enfant n'entend-il pas ceux-ci lui répéter : « Si tu n'es pas sage, je le dirai à l'inspecteur », « Si tu ne veux pas faire cela, je te reconduirai à l'hospice », « Si tu n'es pas raisonnable, l'inspecteur te mettra en maison de correction ! »...

On comprend combien cette involontaire, cette inconsciente cruauté (venue cependant souvent de gens affectionnant sincèrement l'enfant), combien cette attitude est susceptible de renforcer chez lui le complexe d'infériorité qui l'obsède et combien elle nuit au développement de cette confiance qui devrait le rapprocher de son inspecteur (1).

Le but à atteindre serait par conséquent non pas d'aider le pupille à cacher ni même à oublier son origine, mais bien à ne plus la sentir comme une infériorité et presque comme une tare.

Cela suppose une double éducation : d'abord, du milieu

---

(1) Au surplus, l'enfant n'est-il pas souvent poussé à mentir à son tuteur, soit pour obtenir quelqu'avantage supplémentaire, soit surtout pour dissimuler les fautes de la nourrice, dont il se fait ainsi le complice, bien à l'encontre de son intérêt évidemment.

nourricier où vivent les pupilles, et ensuite de ces enfants eux-mêmes.

En ce sens pourra s'exercer la lente et tenace action des inspecteurs, conscients de cet aspect de leur tâche. Nul ne s'en dissimule la difficulté, du fait qu'elle se situe tout entière sur le plan psychologique et moral si difficilement accessible.

II

Les résultats de l'actuelle politique de prévention de l'abandon sont, eux, attestés par la remarquable régression du nombre des abandons, que nous avons constatée, à notre époque. C'est là, en soi, un fait dont on doit se féliciter, aussi bien dans l'intérêt de l'enfance, en général, que dans celui de la société. Nous avons vu que c'est à l'actuelle politique de prévention qu'est dû ce changement. Convient-il donc d'aller toujours de l'avant dans cette voie d'aide familiale et maternelle, sans prendre, en contrepartie, certaines précautions ?

Pour notre part, nous ne le croyons pas.

Si l'abandon est un mal social, il demeure un mal encore nécessaire dans notre société actuelle, et nécessaire précisément à celui qui en est cependant la victime : à l'enfant. Disons de suite que nous ne visons là que les cas d'abandon ayant pour cause la misère doublée de déchéance ou d'amoralité.

Il ne faut pas le dissimuler : à notre époque, il est dans leurs familles encore trop d'enfants malheureux. Ne sont-ils pas nombreux — et combien émouvants — les cas d'enfants recueillis temporairement à l'Assistance, qui manifestent un vrai désespoir lorsqu'ayant goûté d'une vie normale et quiète dans une famille nourricière, ils sont obligés de retourner chez eux, où les attendent les privations et les mauvais traitements... N'arrive-t-il pas trop fréquemment à ceux qui habitent des quartiers populaires de voir des parents conservant aujourd'hui leurs enfants uniquement par intérêt, parce qu'ils vivent — et s'abreuvent — sur les allocations et les secours servis pour les élever. Ces enfants, dont l'abandon n'est ainsi évité que par l'appât de l'argent, sont condamnés à n'être que des malheureux mal nourris, vivant dans des taudis, livrés aux promiscuités d'un milieu peu recommandable, assistant aux querelles et aux beuveries en innocentes victimes.

Ces enfants, on les retrouvera peut-être un jour admis quand même à l'Assistance publique, mais alors comme mineurs vagabonds ou délinquants, ou à la suite d'une déchéance des droits de puissance paternelle. Et ils auront vécu avant d'en venir là, des années de misère et d'éducation déplorable, pendant lesquelles ils auront eu le temps d'être profondément contaminés par leur milieu.

D'ailleurs, tandis que diminuent les admissions d'enfants abandonnés et trouvés, on constate, à l'heure actuelle, une augmentation sensible du nombre des enfants « moralement abandonnés » et « en garde », admis dans les services de l'assistance à l'enfance. Dans les dernières années, ce nombre a souvent dépassé celui des admissions d'enfants abandonnés, comme le montrent les chiffres suivants :

ANNÉES	TROUVÉS	ABANDONNÉS	MORALEMENT ABANDONNÉS
1938.	666	3.304	3 929
1940.	559	2.485	2.335
1941.	1.115	3 480	6 084
1942.	1.618	3.209	7 173
1943.	1.398	2.336	4 341
1944.	1.234	2.193	2.956
1945.	1.401	3.542	2.330

De là une évolution dans la composition de l'effectif des pupilles où la proportion des enfants « moralement abandonnés » augmente sans cesse et est passée de 18,96 % en 1936 à 33,43 % en 1945.

Cela ne va pas sans poser aux services d'assistance à l'enfance les problèmes les plus ardus, sinon les plus angoissants. Car tandis que les enfants précocement abandonnés, intégrés jeunes dans des milieux sains et honnêtes, s'adaptent sans difficulté à une vie normale, les « moralement abandonnés » sont d'une « adaptabilité » souvent fort réduite, et même la règle traditionnelle du placement familial est remise en question à leur égard.

Ainsi conviendrait-il sans doute de s'attacher à ne pas laisser s'accroître le nombre de ces enfants. Il le faut d'autant plus

que le nombre des déchéances des droits de puissance paternelle n'est qu'un signe d'un mal beaucoup plus étendu : car de même qu'une partie seulement des infractions commises sont punies (que l'on pense à ce qui se produit en matière d'avortements et d'infanticides) de même, pour un enfant dont les parents indignes se voient privés de leurs droits, combien en est-il qui souffrent sans que l'autorité judiciaire intervienne !

Pour en revenir à l'abandon, nous sommes fermement convaincus que, dans certains cas extrêmes, loin d'être pour l'enfant un malheur affreux, il est une véritable chance. En l'arrachant de bonne heure à son lamentable milieu d'origine, milieu d'inadaptés, de tarés, d'alcooliques, il lui donne seul, assez souvent, la possibilité de devenir un travailleur sain, probe et socialement utile ; il lui permet enfin de retrouver parfois une famille honorable, sinon aisée, qui lui offrira un foyer incomparablement meilleur que celui d'où il a été rejeté.

C'est pourquoi — du moins en l'état actuel de notre société — s'il convient de s'efforcer de prévenir l'abandon, il ne faut cependant pas, selon nous, cesser de l'organiser dans un service public spécial et lui enlever, comme le voulait Duguit, le caractère légal qu'il possède dans certaines conditions.

Le remède — pensons-nous — n'est pas, non plus, de s'arrêter dans la voie où nous sommes entrés, d'aide croissante à la famille. Il réside peut-être, plutôt, dans l'exercice d'une surveillance accrue de l'Etat sur les parents, surveillance qui commence à s'esquisser d'une manière effective.

Déjà, l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur la protection maternelle et infantile prévoit le passage à domicile d'assistantes sociales, quand les parents reçoivent un secours ou une allocation de l'Etat, des collectivités ou des caisses familiales lorsqu'il s'agit d'enfants de moins de six ans. Ces assistantes ont la mission de veiller à ce que les allocations reçues soient exclusivement employées au profit des enfants ; elles peuvent en particulier provoquer la nomination d'un « tuteur aux allocations familiales ». De même est prévue la surveillance des parents ayant été condamnés pour mendicité ou pour ivresse.

Mais il faut bien dire que cette organisation — d'ailleurs limitée aux enfants non encore soumis à l'obligation scolaire — n'en est encore qu'au stade embryonnaire.

Actuellement, un projet de portée plus générale est étudié par les ministères de la Santé, de la Justice et de l'Education

nationale tendant à la création de comités locaux chargés de la protection des enfants dans leurs familles. Sur la dénonciation de toute personne, ils pourraient effectuer une enquête sur le sort des enfants signalés ; au cas où la plainte serait justifiée, ils feraient des observations aux parents ; puis si ces remontrances restaient sans résultats, ils pourraient saisir le tribunal civil, en vue d'une instance en déchéance totale ou partielle des droits de puissance paternelle. Il y aurait là une institution comparable à celles qui existent déjà dans les pays scandinaves ou en Allemagne (1).

Ainsi, plus s'accroîtra l'aide accordée par la collectivité à la famille pour que celle-ci accomplisse sa mission, plus le contrôle protégeant l'enfant dans un but d'intérêt général s'accentuera nécessairement.

N'est-il pas, en effet, constant que l'aide — quels que soient d'ailleurs, sa forme, son objet et son bénéficiaire ; qu'elle se nomme allocation, subvention, crédit, voire assistance économique internationale — appelle un contrôle de son utilisation ; et même ne semble-t-il pas, parfois, qu'elle serve plutôt de justification ou, pourrait-on dire, de fourrier, au contrôle...

La collectivité ainsi engagée dans une politique d'aide familiale et, partant, de surveillance de la famille, jusqu'où ira cette évolution ? Quelle que soit la forme de gouvernement que connaîtra notre pays, sera-t-il possible, sur cette voie qui mène de l'individualisme au socialisme, de s'arrêter à une étape donnée, d'en rester à la politique d' « interventionnisme éclectique » à quoi se ralliaient les solidaristes ?

C'est là un problème qui dépasse singulièrement la question de l'abandon...

---

(1) V. Madeleine Léonard, thèse (Rennes, 1938).

ANNEXES

I. — LOI DU 15 PLUVIOSE, AN XIII RELATIVE A LA TUTELLE DES ENFANTS ADMIS DANS LES HOSPICES

ARTICLE PREMIER. — Les enfants admis dans les hospices, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit, seront sous la tutelle des commissions administratives de ces maisons, lesquelles désigneront un de leurs membres pour exercer, le cas advenant, les fonctions de tuteur, et les autres formeront le Conseil de tutelle.

ART. 2. — Quand l'enfant sortira de l'hospice pour être placé comme ouvrier, serviteur ou apprenti, dans un lieu éloigné de l'hospice où il avait été placé d'abord, la commission de cet hospice pourra, par un simple acte administratif, visé du préfet ou du sous-préfet, déférer la tutelle à la commission administrative de l'hospice du lieu le plus voisin de la résidence actuelle de l'enfant.

ART. 3. — La tutelle des enfants admis dans les hospices durera jusqu'à leur majorité ou émancipation par mariage ou autrement.

ART. 4. — Les commissions administratives des hospices jouiront, relativement à l'émancipation des mineurs qui sont sous leur tutelle, des droits attribués aux pères et mères par le Code civil.

L'émancipation sera faite sur l'avis des membres de la commission administrative, par celui d'entre eux qui aura été désigné tuteur, et qui seul sera tenu de comparaître à cet effet devant le juge de paix.

L'acte d'émancipation sera délivré sans autres frais que ceux d'enregistrement et de papier timbré.

ART. 5. — Si les enfants admis dans les hospices ont des biens, le receveur de l'hospice remplira, à cet égard, les mêmes fonctions que pour les biens des hospices.

Toutefois les biens des administrateurs tuteurs ne pourront, à raison de leurs fonctions, être passibles d'aucune hypothèque.

La garantie de la tutelle résidera dans le cautionnement du receveur chargé de la manutention des deniers et de la gestion des biens.

En cas d'émancipation, il remplira les fonctions de curateur.

Art. 6. — Les capitaux qui appartiendront ou écherront aux enfants admis dans les hospices, seront placés dans les monts-de-piété : dans les communes où il n'y aura pas de mont-de-piété, ces capitaux seront placés à la caisse d'amortisssement, pourvu que chaque somme ne soit pas au-dessous de 150 francs ; auquel cas il en sera disposé selon que réglera la commission administrative.

Art. 7. — Les revenus des biens et capitaux appartenant aux enfants admis dans les hospices, seront perçus, jusqu'à leur sortie desdits hospices, à titre d'indemnité des frais de leur nourriture et entretien.

Art. 8. — Si l'enfant décède avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité, et qu'aucun héritier ne se présente, ses biens appartiendront en propriété à l'hospice, lequel en pourra être envoyé en possession, à la diligence du receveur et sur les conclusions du ministère public.

S'il se présente ensuite des héritiers, ils ne pourront répéter les fruits que du jour de la demande.

Art. 9. — Les héritiers qui se présenteront pour recueillir la succession d'un enfant décédé avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité, seront tenus d'indemniser l'hospice des aliments fournis et dépenses faites pour l'enfant décédé, pendant le temps qu'il sera resté à la charge de l'administration ; sauf à faire entrer en compensation, jusqu'à due concurrence, les revenus perçus par l'hospice.

II. — DECRET DU 19 JANVIER 1811 CONCERNANT LES ENFANTS TROUVES ABANDONNES ET ORPHELINS

Titre Premier

Article premier. — Les enfants dont l'éducation est confiée à la charité publique sont :

1° Les enfants trouvés ;

2° Les enfants abandonnés ;

3° Les orphelins pauvres.

Titre II

Des enfants trouvés

Art. 2. — Les enfants trouvés sont ceux qui, nés de pères et de mères inconnus, ont été trouvés exposés dans un lieu quelconque, ou portés dans les hospices destinés à les recevoir.

Art. 3. — Dans chaque hospice destiné à recevoir des enfants trouvés, il y aura un tour où ils devront être exposés.

Art. 4. — Il y aura au plus, dans chaque arrondissement un hospice où les enfants trouvés pourront être reçus.

Des registres constateront, jour par jour, leur arrivée, leur sexe, leur âge apparent, et décriront les marques naturelles et les langes qui peuvent servir à les faire connaître.

Titre III

Des enfants abandonnés et orphelins pauvres

Art. 5. — Les enfants abandonnés sont ceux qui, nés de père et mères connus, et d'abord élevés par eux, ou par d'autres personnes à leur décharge, en sont délaissés sans qu'on sache ce que les pères et mères sont devenus, ou sans qu'on puisse recourir à eux.

Art. 6. — Les orphelins sont ceux qui, n'ayant ni père ni mère, n'ont aucun moyen d'existence.

Titre IV

De l'éducation des enfants trouvés abandonnés et orphelins pauvres

Art. 7. — Les enfants trouvés nouveau-nés seront mis en nourrice aussitôt que faire se pourra, jusque-là, ils seront nourris au biberon, ou même au moyen de nourrices résidant dans l'établissement. S'ils sont sevrés ou susceptibles de l'être, ils seront également mis en nourrice ou sevrage.

Art. 8. — Ces enfants recevront une layette ; ils resteront en nourrice ou en sevrage jusqu'à l'âge de six ans.

Art. 9. — A six ans, tous les enfants seront, autant que faire se pourra, mis en pension chez des cultivateurs ou des artisans. Le prix de la pension décroîtra chaque année jusqu'à l'âge de douze ans, époque à laquelle les enfants mâles en état de servir seront mis à la disposition du ministre de la Marine.

Art. 10 — Les enfants qui ne pourront être mis en pension, les estropiés, les infirmes seront élevés dans l'hospice ; ils seront occupés dans des ateliers, à des travaux qui ne soient pas au-dessus de leur âge.

Titre V

Des dépenses des enfants trouvés abandonnés et orphelins

Art. 11 — Les hospices désignés pour recevoir les enfants trouvés sont chargés de la fourniture des layettes et de toutes les dépenses intérieures relatives à la nourriture et à l'éducation des enfants.

Art. 12. — Nous accordons une somme annuelle de 4 millions pour contribuer au paiement des mois de nourrice et des pensions des enfants trouvés et des enfants abandonnés.

S'il arrivait après la répartition de cette somme, qu'il y eut insuffisance, il y sera pourvu par les hospices, au moyen de leurs revenus ou d'allocation sur les fonds des communes.

Art. 13. — Les mois de nourrice et les pensions ne pourront être payés que sur des certificats des maires des communes où seront les enfants. Les maires attesteront, chaque mois, les avoir vus.

Art. 14 — Les commissions administratives des hospices feront visiter, au moins deux fois l'année, chaque enfant, soit par un commissaire spécial, soit par les médecins ou chirurgiens vaccinateurs ou des épidémies.

Titre VI

De la tutelle et de la seconde éducation des enfants trouvés et des enfants abandonnés

Art. 15. — Les enfants trouvés et les enfants abandonnés sont sous la tutelle des commissions administratives des hospices conformément aux règlements existants.

Un membre de cette commission est spécialement chargé de cette tutelle.

Art. 16. — Les dits enfants, élevés à la charge de l'Etat, sont entièrement à sa disposition ; et quand le ministre de la Marine en dispose, la tutelle des commissions administratives cesse.

Art. 17. — Les enfants ayant accompli l'âge de douze ans, desquels l'Etat n'aura pas autrement disposé, seront, autant que faire se pourra, mis en apprentissage ; les garçons chez des laboureurs ou artisans ; les filles chez des ménagères, des couturières ou autres ouvrières, ou dans des fabriques et manufactures.

Art. 18. — Les contrats d'apprentissage ne stipuleront aucune somme en faveur ni du maître ni de l'apprenti ; mais ils garantiront au maître les services gratuits de l'apprenti jusqu'à un âge qui ne pourra excéder vingt-cinq ans, et à l'apprenti la nourriture, l'entretien et le logement.

Art. 19. — L'appel à l'armée, comme conscrit, fera cesser les obligations de l'apprenti.

Art. 20. — Ceux des enfants qui ne pourraient être mis en apprentissage, les estropiés, les infirmes, qu'on ne trouverait point à placer hors de l'hospice, y resteront à la charge de chaque hospice.

Des ateliers seront établis pour les occuper.

Titre VII

De la reconnaissance et de la réclamation des enfants trouvés et des enfants abandonnés

Art. 21. — Il n'est rien changé aux règles relatives à la reconnaissance et à la réclamation des enfants trouvés et des enfants abandonnés ; mais, avant d'exercer aucun droit, les parents devront, s'ils en ont les moyens, rembourser toutes les dépenses faites par l'Administration publique ou les hospices ; et, dans aucun cas, un enfant dont l'Etat aurait disposé, ne pourra être soustrait aux obligations qui lui ont été imposées.

Titre VIII

Dispositions générales

Art. 22. — Notre ministre de l'Intérieur nous proposera, avant le 1er janvier 1812, des règlements d'administration publique qui seront discutés en notre Conseil d'Etat. Ces règlements détermineront, pour chaque département, le nombre des hospices où seront reçus les enfants trouvés, et tout ce qui est relatif à leur administration, quant à ce, notamment un mode de revue des enfants existants, et de payement des mois de nourrice ou pensions.

Art. 23. — Les individus qui seraient convaincus d'avoir exposé des enfants, ceux qui feraient habitude de les transporter dans les hospices, seront punis conformément aux lois.

Art. 24. — Notre ministre de la Marine nous présentera incessamment un projet de décret tendant : 1° à organiser son action sur les enfants dont il est parlé aux articles précédents ; 2° pour régler la manière d'employer sans délai ceux qui, au 1er janvier dernier, ont atteint l'âge de douze ans.

Vu : *Le Président de la Thèse,*
L. ROLLAND

Vu : *Le Doyen,*
L. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
SARRAIL

BIBLIOGRAPHIE

I

OUVRAGES GENERAUX

ALIBERT. — *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir* (1926).

AUBRY et RAU. — *Cours de droit civil français.*

BASTID (PAUL). — *Doctrines et institutions politiques de la IIe République.* 2 volumes (1945).

COLIN, CAPITANT et JULLIOT DE LA MORANDIÈRE. — *Cours élémentaire de droit civil.*

DECLAREUIL. — *Histoire du droit.*

DUGUIT, MONNIER, BONNARD. — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789* (1943).

GOYET. — *Précis de droit pénal spécial* (1933).

HAURIOU. — *Précis de droit administratif.*

LAFERRIÈRE (E.). — *Traité de la juridiction administrative.*

MAZEAUD (H. et L.). — *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile* (3e édition).

MICHOUD. — *Théorie de la personnalité morale.*

PÉQUIGNOT. — *Théorie générale du contrat administratif* (thèse 1942).

PLANIOL et RIPERT. — *Traité pratique de droit civil.* — *Traité élémentaire de droit civil.*

REGNAULT. — *Cours d'histoire du droit.*

ROLLAND. — *Cours de droit administratif approfondi* de 1945-1946. — *Précis de droit administratif.*

SAVATIER. — *Traité de la responsabilité civile en droit français.*

WALINE. — *Manuel élémentaire de droit administratif* (1945).

II

OUVRAGES SPECIAUX

ALCINDOR. — *Les enfants assistés* (1912).

AZÉMA. — *L'Etat et les enfants abandonnés* (thèse, Bordeaux 1930).

BLOCH (CAMILLE). — *L'assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution* (thèse lettres, 1907).

BLOCH et TUETEY. — *Procès-verbaux et rapports du Comité de mendicité de la Constituante* (1911).

BLIN. — *Condition des enfants trouvés et abandonnés* (thèse, Paris 1909).

BONNET et DICHARRY. — *Précis de législation d'assistance médico-sociale* (Lyon, 1946).

BOURGUIN (Docteur F.). — *La protection sociale de l'enfance en France* (1938).

BRACHET. — *Les enfants assistés* (thèse, 1927).

BROUILLET. — *Contribution à l'étude de la loi du 27 juin 1904 sur les enfants assistés* (thèse, Paris 1908).

BOUSSAULT. — *L'assistance des enfants abandonnés à Paris du XVI^e^ au XVIII^e^ siècle* (1937).

CHEVILLET. — *Les enfants assistés à travers l'histoire* (1903).

DEROUIN, GORY et WORMS. — *Traité théorique et pratique d'assistance publique.* 2 volumes (1914).

DREYFUS (FERDINAND). — *Un philanthrope d'autrefois : La Rochefoucauld-Liancourt* (1903). — *L'assistance sous la Législative et la Convention* (1905). — *L'assistance sous la II^e^ République* (1907).

GIBIARD (YVETTE). — *La protection des enfants du premier âge et des enfants assistés depuis les décrets-lois du 30 octobre 1935* (thèse, Toulouse 1938).

LALLEMAND. — *Histoire des enfants abandonnés et délaissés* (1885).

LAMPÉRIÈRE. — *La revendication des enfants recueillis par l'Assistance publique* (thèse, Paris 1910).

LANZAC DE LABORIE. — *Paris sous Napoléon I^er^* (7^e^ volume).

LÉONARD (MADELEINE). — *La protection de l'enfance malheureuse : les enfants assistés en droit comparé* (thèse, Rennes 1938).

MONOD (HENRI). — *Les enfants assistés en France* (1898).

ROUSSEL. — *De la lutte contre l'abandon de l'enfant nouveau-né* (thèse médecine, Nancy 1929).

SAMARAN. — *Les pupilles de l'Assistance publique et leur condition légale* (thèse, Paris 1907).

SARRAZ-BOURNET. — *Rapport de l'inspection générale des services administratifs de 1925.*

THULIÉ (Docteur). — *Les enfants assistés de la Seine* (1887).

VIDAL (MARGUERITE). — *Contribution à l'étude du problème des enfants abandonnés en France* (thèse médecine, Paris 1939).

WAQUET. — *La protection de l'enfance* (thèse, Rennes 1943).

Enquête de la Société des Nations sur « le Placement familial des enfants » (1938).

Enquêtes administratives de 1848 et 1860 sur le Service des enfants assistés.

III

REVUES ET PERIODIQUES. DOCUMENTS OFFICIELS

Journal officiel (Lois et décrets, débats parlementaires, documents parlementaires).

Bulletin du ministère de la Santé publique et de la Population.

Statistiques de France.

Statistiques du ministère de la Santé.

Rapports annuels du Directeur général de l'Assistance publique à Paris (1882-1944).

Rapports annuels des directeurs de la Population.

Revue de droit public.

Revue pénitentiaire.

Revue philanthropique.

Revue politique et parlementaire.

Maman.

Pédiatrie.

Sauvegarde.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIERE PARTIE

LES POUVOIRS PUBLICS ET L'ASSISTANCE AUX ENFANTS ABANDONNES

TITRE PREMIER

HISTORIQUE 9

CHAPITRE PREMIER. — L'assistance aux enfants abandonnés sous l'ancien régime .. 11

Section I. — Les enfants abandonnés à la fin de la période féodale 11

Section II. — Les enfants trouvés à Paris de saint Vincent de Paul à la Révolution .. 18

Section III. — L'immixtion de l'autorité royale dans l'assistance à l'enfance au XVIII[e] siècle .. 26

CHAPITRE II. — L'assistance à l'enfance pendant la période révolutionnaire : création de l'Assistance publique .. 31

Section I. — Le Comité d'extinction de la Mendicité .. 31

Section II. — La législation d'assistance à l'enfance sous la Révolution .. 34

CHAPITRE III. — L'Assistance publique à l'enfance du Consulat à la chute du Second Empire .. 41

Section I. — La réorganisation du service sous le Consulat et l'Empire .. 42

Section II. — Les enfants abandonnés sous la Restauration .. 49

Section III. — La Monarchie de Juillet .. 52

Section IV. — La IIe République et le Second Empire 53

CHAPITRE IV. — Les enfants abandonnés de 1871 à nos jours . . 59
Section I. — La loi du 27 juin 1904 59
Section II. — La loi du 15 avril 1943 : ses origines 63

TITRE II

ETUDE SOCIOLOGIQUE DE L'ABANDON
LA LUTTE CONTRE L'ABANDON
A NOTRE EPOQUE 67

CHAPITRE PREMIER. — L'importance et les causes du phénomène de l'abandon 67
Section I. — Importance de l'abandon 67
Section II. — Les causes de l'abandon 76

CHAPITRE II. — La lutte contre l'abandon 85
Section I. — Les mesures coercitives contre l'abandon 86
Section II. — L'aide sociale aux mères et aux familles : la prévention de l'abandon 90

DEUXIEME PARTIE

LE REGIME ACTUEL DE L'ASSISTANCE
AUX ENFANTS ABANDONNES

TITRE PREMIER

L'ABANDON
CAUSE D'OUVERTURE DE LA TUTELLE 113

CHAPITRE PREMIER. — L'abandon : ses formes matérielles, sa nature juridique 115
Section I. — Enfants « trouvés » et « abandonnés » 115
Section II. — Abandon exprès et tacite 117
Section III. — Nature et conséquences juridiques de l'abandon . . 127

CHAPITRE II. — L'admission : caractère obligatoire du service . . 133
Section I. — Nécessité d'une décision d'admission, sa nature juridique 133

Section II. — Les conditions de l'admission : caractère obligatoire du service 136

Section III. — Etat civil des enfants trouvés 143

TITRE II

ORGANISATION DE LA TUTELLE DES ENFANTS ABANDONNES 149

CHAPITRE PREMIER. — Le tuteur 151

CHAPITRE II. — Le Conseil de famille 157

TITRE III

FONCTIONNEMENT DE LA TUTELLE DES ENFANTS ABANDONNES 163

SOUS-TITRE PREMIER. — Entretien et éducation des pupilles . . . 165

CHAPITRE PREMIER. — Généralités 165

Section I. — L'entretien des pupilles et le droit de jouissance légale de l'Administration sur leurs biens 165

Section II. — L'entretien et l'éducation des pupilles : les « placements » 168

CHAPITRE II. — L'entretien et l'éducation des pupilles « à la pension » : enfants en bas âge 171

Section I. — La pouponnière 172

Section II. — Le centre d'élevage 174

Section III. — Mortalité des enfants assistés du premier âge . . . 177

CHAPITRE III. — L'entretien et l'éducation des pupilles à la pension : de la sortie du centre d'élevage à quatorze ans 183

Section I. — Le placement familial 184

Section II. — Obligations respectives des gardiennes et du service 193

CHAPITRE IV. — L'entretien et l'éducation des pupilles à la pension : essai sur la nature juridique du contrat de placement . . 211

Section I. — Caractère de droit privé du contrat de placement . . 212

Section II. — Le contrat de placement est-il un « contrat de travail » ? 218

Chapitre V. — Placement des pupilles de quatorze à vingt et un ans 229

Chapitre VI. — Foyer des pupilles 243

Sous-titre II. — Droits de l'Administration relatifs à la protection de la personne du pupille 249

Chapitre VII. — Droit de garde et droit de correction 249

Section I. — Le droit de garde 249

Section II. — La rééducation des pupilles déficients, difficiles ou vicieux : le droit de correction spécial de l'Assistance publique 251

Chapitre VIII. — Accomplissement des actes relatifs à la personne des pupilles. — Nationalité des pupilles 261

Section I. — Accomplissement des actes relatifs à la personne des pupilles 261

Section II. — Questions relatives à la nationalité de certains pupilles 264

Sous-titre III. — Gestion des intérêts pécuniaires des pupilles . . 271

Chapitre IX. — La tutelle administrative sur les biens des pupilles 271

Section I. — Règles concernant le début de la tutelle 271

Section II. — Gestion des biens au cours de la tutelle : la notion de « deniers pupillaires » 273

Section III. — Compte de tutelle 278

Sous-titre IV. — Questions de responsabilité 281

Chapitre X. — Cas où la responsabilité de l'Administration peut se trouver engagée à raison de la tutelle des pupilles 281

Section I. — Responsabilité du service à raison de la gestion de la tutelle 282

Section II. — Responsabilité de l'Administration à raison des actes des pupilles 288

TITRE IV

FIN DE LA TUTELLE DES PUPILLES DE L'ETAT 303

Section I. — Emancipation expresse ou par mariage 304

Section II. — Adoption et légitimation adoptive 305

Section III. — Remise des enfants à leurs parents 310

Conclusions sur la nature juridique de la tutelle administrative des pupilles de l'Etat 328

TITRE V

ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DU SERVICE DE L'ASSISTANCE A L'ENFANCE 333

CHAPITRE PREMIER. — Organisation administrative du service .. 335

Section I. — Réglementation 335

Section II. — Personnel administratif du service 337

Section III. — Contrôle du service par le Conseil général et l'Administration centrale 341

CHAPITRE II. — Le domicile de secours des pupilles de l'Etat . 343

CHAPITRE III. — Dépenses et recettes du Service de l'assistance à l'enfance 347

Section I. — Dépenses du service : leur répartition entre les diverses collectivités administratives 348

Section II. — Recettes du service 355

APPENDICE. — Associations d'entraide de pupilles et anciens pupilles. — Prêts d'honneur 357

CONCLUSION 361

ANNEXES 377

BIBLIOGRAPHIE 383

TABLE DES MATIERES 387

IMPRIMÉ PAR LES ÉLÈVES
DE L'ÉCOLE D'ALEMBERT, PUPILLES
DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE
MONTÉVRAIN (SEINE-ET-MARNE)